

PROBLEME DER PLANUNG UND FINANZIERUNG DES SCHULBAUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaften
im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Dipl.-Volkswirt Ullrich Boehm
aus Berlin

Berlin 1971

PROBLEME DER PLANUNG UND FINANZIERUNG DES SCHULBAUS IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung des Grades eines Doktors
der Wirtschaftswissenschaften
im Fachbereich Wirtschaftswissenschaften
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von
Dipl.-Volkswirt Ullrich Boehm
aus Berlin

Berlin 1971



Erstgutachter: Prof. Dr. Horst Sanmann

Zweitgutachter: Prof. Dr. Friedrich Edding

Vorsitzender des Fachbereichsrats:

Prof. Dr. Gerold Krause-Junk

Tag der mündlichen Prüfung: 14. Juni 1971

Vorbemerkung

Die vorliegende Untersuchung ist im Rahmen meiner Arbeit für die Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates entstanden und im generellen Zusammenhang mit der Verteilung von Kompetenzen und Finanzlasten zwischen und innerhalb der verschiedenen Ebenen der Schulverwaltung zu sehen. Daß trotzdem eine Konzentration auf die Probleme des Schulbaus möglich und sinnvoll ist, habe ich im ersten Teil dieser Dissertation begründet. Außerdem habe ich hiermit - über das Bildungsratsgutachten⁺ hinaus - einen Beitrag zur wirtschaftswissenschaftlichen Planungsdiskussion zu leisten versucht.

Für zahlreiche Anregungen, die ich aus der Zusammenarbeit am Bildungsratsgutachten bezog, bin ich Dr. Hedwig Rudolph zu Dank verpflichtet.

Ferner danke ich allen Befragten in Behörden und Verbänden für ihre Kooperationsbereitschaft.

Berlin, im Juni 1971

Ullrich Boehm

⁺ Ullrich Boehm, Hedwig Rudolph, Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem, Gutachten und Studien der Bildungskommission, Klett-Verlag, Stuttgart (erscheint 1971).

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Problemstellung und Methode	1
2. Das Bildungssystem als Teil der Infrastruktur und im Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft	11
3. Der Schulbau als Teil des Bildungssystems	22
3.1 Der Schulbau im gegebenen Schulsystem	22
3.2 Der Schulbau im zukünftigen Schulsystem	24
3.3 Entwicklung der Ausgaben für den Schulbau	26
4. Planungskriterien für Schulbauinvestitionen in der Bundesrepublik	34
4.1 Ökonomische Kriterien	34
4.1.1 Kosten-Ertrags-Analyse	34
4.1.2 Andere ökonomische Ansätze	42
4.2 Bildungspolitische Kriterien	49
4.2.1 Reaktive Bildungspolitik	49
4.2.2 Aktive Bildungspolitik	50
4.3 Curriculare Kriterien	56
4.4 Regionalpolitische Kriterien	60
4.5 Architektonische Kriterien	65
5. Entwicklung der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Staat und Kommunen im deutschen Schulsystem	69
5.1 Historischer Überblick	69
5.2 Die Entwicklung in Westdeutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges	71
6. Darstellung und Analyse der gegenwärtigen Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulbau in den Flächenstaaten der Bundesrepublik	77
6.1 Aspekte der Analyse	77
6.1.1 Offenheit für Strukturreformen	77

	Seite
6.1.2 Demokratische Partizipation	80
6.1.3 Planungsadäquanz	81
6.1.4 Verwaltungseffizienz	83
6.2 Die Kompetenzverteilung	84
6.2.1 Schulträgerschaft	84
6.2.2 Schulentwicklungsplanung	90
6.3 Die Lastenverteilung	109
6.3.1 Formen staatlicher Beteiligung an der Schulbaufinanzierung	112
6.3.1.1 Zuschüsse beziehungsweise Beihilfen	112
6.3.1.2 Schulddienstbeihilfen	116
6.3.1.3 Darlehen	117
6.3.1.4 Investitionsfonds	118
6.3.2 Kriterien für die Verteilung der staatlichen Finanzmittel	118
6.3.3 Beteiligte Entscheidungsträger	123
6.3.4 Bemessungsgrundlage	124
6.3.4.1 Tatsächliche Kosten	124
6.3.4.2 Kostenrichtwerte	124
6.3.5 Zeithorizont	126
6.3.6 Formen kommunaler Schulbaufinanzierung	127
6.3.6.1 Kreditfinanzierung	128
6.3.6.2 Belastungsausgleich auf Kreisebene	136
6.3.6.3 Belastungsausgleich auf Landesebene	138
6.4 Zusammenfassende Kritik der Kompetenz- und Lastenverteilung	140
6.4.1 Offenheit für Strukturreformen	140
6.4.2 Demokratische Partizipation	142
6.4.3 Planungsadäquanz	145
6.4.4 Verwaltungseffizienz	146
7. Reformvorschläge zur Planung und Finanzierung des Schulbaus	149
7.1 Kompetenzverteilung	153
7.1.1 Kommunale Ebene	157

	Seite
7.1.2 Regionale Schulplanungsgemeinschaften	160
7.1.3 Landesebene	163
7.2 Lastenverteilung	167
7.2.1 Staatliche Grundfinanzierung	168
7.2.2 Staatlich-kommunale Finanzierung	175
Anhang: Vorläufige (eigene) Auswertung einer Schulraumbestandserhebung des Statistischen Bundesamtes (Stand: 1967)	179
Literaturverzeichnis	189

Verzeichnis der Tabellen im Text

	Seite
Tabelle 1 : Bruttosozialprodukt, Öffentliche Ausgaben insgesamt, Ausgaben für Kultur und Unterricht, 1955 und 1965 bis 1969 - in Mill. DM	14
Tabelle 2 : Ausgaben von Bund, Ländern und Gemeinden (Gv) nach Aufgabenbereichen	15
Tabelle 3 : Verteilung der Ausgaben für Unterricht auf Länder und Gemeinden, 1965 bis 1969	17
Tabelle 4 : Ausgaben der Länder und Gemeinden für Unterricht 1967	18
Tabelle 5 : Ausgaben für Unterricht 1967 nach Ausgabearten	19
Tabelle 6 : Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, 1966 und 1967	20
Tabelle 7 : Schulen und Schüler 1950 bis 1967	27
Tabelle 8 : Ein- bis zweiklassige Volksschulen der Flächenstaaten, 1956 bis 1965	28
Tabelle 8 a : Volksschulen nach Schuljahrgängen 1966	28
Tabelle 9 : Die Schulanlagen in Bayern im Schuljahr 1967/68 nach der Zahl und der Art der in ihnen untergebrachten Schulen	30
Tabelle 10 : Wirtschaftswachstum und Schulbauausgaben von 1950 bis 1969	31
Tabelle 11 : Öffentliche Ausgaben für Bauten und große Instandsetzungen, 1955 und 1965 bis 1969	32
Tabelle 12 : Zahlungsverkehr zwischen Ländern und Gemeinden im Aufgabenbereich "Unterricht", 1967	75
Tabelle 13 : Möglichkeiten der Trägerschaft für die Schularten (Stand: 1970)	86

	Seite
Tabelle 14 : Förderung des Schulhausbaues in Bayern aus Mitteln des Finanzausgleichs	113
Tabelle 15 : Schulbaumittel im Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg und tatsächliche Bewilligungen - in 1.000 DM	120
Tabelle 16 : Schulbauförderung in Baden-Württemberg, 1958 bis 1969	121
Tabelle 17 : Schuldendienst in % der Deckungsmittel 1967 - Großstädte der Bundesrepublik	132
Tabelle 18 : Außerordentliche Haushalte Hessischer Landkreise, Einzelplan 02 (Schulen) - in 1.000 DM	135

Verzeichnis der Tabellen im Anhang

Tabelle A 1 a: Öffentliche und private Schulanlagen der Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten) nach Baujahren	180
Tabelle A 1 b: Öffentliche und private Schulanlagen nach Zeitpunkt ihrer letzten Erweiterung bzw. ihres letzten Umbaues - Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten)	181
Tabelle A 2 a: Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen (Stand: 1967) - Baden-Württemberg	182
Tabelle A 2 b: Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen (Stand: 1967) - Hessen	183
Tabelle A 2 c: Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen (Stand: 1967) - Rheinland-Pfalz	184
Tabelle A 2 d: Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen (Stand: 1967) - Saarland	185

	Seite
Tabelle A 2 e: Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen (Stand: 1967) - Schleswig- Holstein	186
Tabelle A 3 : Schulen nach Schulträgern, Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten) - Stand: 1967	187

1. Problemstellung und Methode

Die meisten bisherigen Arbeiten über Planung¹ von Bildungs-
investitionen gehen von der Voraussetzung aus, daß ein
rational handelnder Entscheidungsträger alle Mittel auf
ein zu erreichendes Ziel hin ordnet. Tatsächlich aber han-
deln im Bildungssystem und auch in anderen Bereichen der
Infrastruktur zahlreiche, teils voneinander, teils von
Dritten abhängige Entscheidungsträger, die zudem noch un-
terschiedliche Ziele haben. Die Beziehungen zwischen den
zahlreichen Entscheidungsträgern gleicher oder verschiede-
ner Ebenen sind - wie im folgenden noch zu zeigen sein
wird - teils unbestimmt, teils zwar formalisiert, aber
allenfalls zufällig planungsadäquat konzipiert.

Die entworfenen Ausbau- und Reformprogramme richten sich
an eine Gesamtheit von Entscheidungsträgern, von denen
keiner konkret angesprochen wird. Unter dem Aspekt der Re-
formfähigkeit und -bereitschaft ist es aber keineswegs
gleichgültig, wer die Ziele setzt beziehungsweise revii-
diert und wer über die Mittel zur Realisierung verfügt.
Auch die summarische Berechnung des Finanzbedarfs² und dar-
an anschließende Appelle an die Politiker, die entspre-
chenden Summen bereitzustellen, blieben ohne ausreichende
Wirkung. Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, daß
in den Vorausberechnungen nicht angegeben werden konnte,

¹ Eine eigene Auseinandersetzung mit dem Planungsbegriff
ist hier nicht beabsichtigt. Hier wird der umfassende
Planungsbegriff zugrunde gelegt, der nicht nur die Ziel-
findung und Operationalisierung der Zielfunktion (Plan-
aufstellung) beinhaltet, sondern auch die Realisierung,
Erfolgskontrolle und Fehlerquellenanalyse. Da jedoch der
Schwerpunkt der Arbeit bei den beiden erstgenannten Kom-
ponenten ("Planung im engeren Sinne") liegt, wird die
Finanzierung, die in bezug auf die Realisierungsphase
der Planung instrumentalen Charakter hat, also unter
Planung zu subsumieren ist, hier gesondert behandelt.

² Siehe zum Beispiel Afheldt, H.: Infrastrukturbedarf bis
1980, Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1967;
Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in
der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1970. Stuttgart
1967.

wie sich die gesamte Finanzlast auf die Gebietskörperschaften verteilen sollte. Die notwendige Koordination von Bildungsplanung und Finanzplanung wird durch die Vielfalt und Unübersichtlichkeit der Kompetenz- und Lastenverteilung verhindert, die eher einem auf ehrwürdiger Tradition beruhenden Flickwerk als einem nach rationalen Grundsätzen gestalteten System gleicht.

Aus mehreren Gründen konzentriert sich diese Untersuchung auf den Schulbau, wobei allerdings vom Gesamtzusammenhang mit der Schulentwicklungs- und Finanzplanung nicht abstrahiert werden kann: Die Finanz- und Kompetenzverflechtung zwischen Ländern und kommunalen Gebietskörperschaften ist in bezug auf den Schulbau besonders eng, die Transparenz besonders gering, der Einfluß der Länder auf einen traditionell der kommunalen Selbstverwaltung zugeschriebenen Bereich besonders stark. Am Schulbau zeigen sich also die Probleme gemeinsamer Planung und Finanzierung von Investitionen durch Länder und Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände exemplarisch.

Unsere Untersuchung der bestehenden Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulbau konzentriert sich auf die acht Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland, und hier vor allem auf Ausmaß und Form der Kooperation zwischen den Ländern und den jeweiligen kommunalen Gebietskörperschaften. Auf die Einbeziehung der Stadtstaaten wird verzichtet, weil hier in einem weitaus geringeren Maße Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Entscheidungsträgern auftreten. Außerhalb der Betrachtungen liegt auch das Verhältnis zwischen der öffentlichen Schulverwaltung und privaten Bildungsinstitutionen, sei es im allgemeinen, sei es im berufsbildenden Bereich.

Aus unserer Untersuchung ausgeklammert werden auch die Relationen zwischen allgemeiner Aufgabenverteilung und den entsprechenden Regelungen im Schulsystem. Da eine Einbeziehung

den Rahmen der Arbeit gesprengt hätte, nehmen wir in Kauf, daß unsere Schlußfolgerungen insofern partialanalytisch sind, als sie eventuelle kompensatorische Regelungen in anderen Bereichen außer acht lassen. Insbesondere bei unseren Reformvorschlägen werden so weitreichende Veränderungen wie etwa die kommunale Finanz- und Gebietsreform jedoch einbezogen.

Ein wesentliches Kriterium für die Rationalität der Schulverwaltung scheint uns die Frage nach der Ex-ante-Koordination von sachlichen und finanziellen Zuständigkeiten und Planungen zu sein. Gemeint ist damit nicht nur, daß die finanziellen Implikationen von Entscheidungen bedacht und die hemmenden oder fördernden Effekte von dieser Seite mitberücksichtigt werden, sondern auch, daß sachlich legitimierte Entscheidungsträger nicht durch die Dispositionen der Finanzmittelverwalter konterkariert werden. Unter diesem Aspekt haben die Finanzierungsmodalitäten einen hohen Stellenwert in unseren Überlegungen. Ähnlich wie bei der Aufgabenverteilung kann jedoch in diesem Zusammenhang nicht der Gesamtkomplex der finanziellen Beziehungen zwischen den verschiedenen Ebenen analysiert werden. Berücksichtigt man jedoch nur den speziellen Schulfinanzausgleich, so ist die Gefahr von Fehlschlüssen unvermeidlich. Wir halten den hier gewählten Mittelweg für gerechtfertigt: Der allgemeine kommunale Finanzausgleich wird so weit einbezogen, wie es für die Beurteilung des Schulfinanzausgleichs sachdienlich scheint.

Intention dieser Untersuchung ist nicht nur, zur Aufhellung der Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulbau beizutragen, sondern auch Vorschläge zur Neustrukturierung zu entwerfen. Diese Überlegungen sind besonders relevant, da Innovationsentscheidungen in der Verwaltung, und speziell der Schulverwaltung, zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Das Ziel der Arbeit ist also ein politisch-pragmatisches und nur insofern ein theoretisches, als die Verbesserung

der Informationsbasis zu den Voraussetzungen für die Operationalisierung von Theorien des Verwaltungshandelns beziehungsweise der Planung gehört.

Diese Operationalisierung ist dringend erforderlich, nachdem die politologische Regierungslehre¹, die Nationalökonomie², die politische Ökonomie³, die Futurologie⁴ und die Systemtheorie⁵ mit ihren Planungstheorien weder eine ausreichende Analyse und Kritik der bestehenden Verwaltungs- und Planungsorganisation noch die Konstruktion eines operablen Alternativmodells geleistet haben. Zur Begründung dieser summarischen Kritik, die nicht Aufgabe der vorliegenden empirischen Arbeit sein kann, sei auf Ronge und Schmiege verwiesen⁶. Um die Relation von theoretischen Modellen zu politischer Praxis zu problematisieren, ist die Frage nach der Institutionalisierung zu stellen. "Damit soll der Engpaß, der vor allem die systemtheoretischen Ansätze kennzeichnet, zu überwinden versucht werden."⁷ Es gilt, in der

¹ Zum Beispiel Ellwein, T.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Stuttgart 1966; ders.: "Regierungslehre als praktische Wissenschaft". In: Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages 1967. Köln und Opladen 1967, S. 21 - 34.

² Zum Beispiel Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Berlin 1967 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45).

³ Zum Beispiel Galbraith, J. K.: Die moderne Industriegesellschaft. München 1968; Shonfield, A.: Geplanter Kapitalismus. Köln und Berlin 1968.

⁴ Zum Beispiel Picht, G.: Prognose, Utopie, Planung. Stuttgart 1967; Flechtheim, O. K.: Futurologie - Möglichkeiten und Grenzen. Frankfurt a.M. und Berlin 1968.

⁵ Zum Beispiel Luhmann, N.: "Politische Planung". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1966, S. 271 - 296; Naschold, F.: Organisation und Demokratie. Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1969.

⁶ Vgl., auch zum folgenden, Ronge, V., Schmiege, G.: "Planung und Demokratie". In: Futurum, 1970, H. 2, S. 216 - 250.

⁷ Ebenda, S. 216.

Systemtheorie vom Stimulus-Response-Schema und dem Überlebensmodell abzugehen und die Zielgerichtetheit des Systemverhaltens zu betonen.

Die Richtung, in die die Theorieentwicklung zu gehen hat, ist insbesondere von Naschold bereits eingeschlagen worden. Sein Vorgehen soll im folgenden kurz skizziert werden, da das sich daraus ergebende Modell demokratischer Planung - jedenfalls seiner Intention nach¹ - unserer Untersuchung zugrunde gelegt werden soll. Naschold geht wie folgt vor: In seiner Systemtheorie "wird im Unterschied zu der normativen Theorie die interne Struktur der Entscheidungseinheit zum Problem, da Entscheidung jetzt vor allem systeminterne Komplexitätsreduzierung in ständiger Auseinandersetzung mit der komplexen Umwelt bedeutet, die von sich aus nicht mehr die notwendige Komplexitätsreduzierung leistet"². Indem Naschold aber die Grenze zwischen System und Umwelt nicht mehr, wie in der bisherigen Systemtheorie, als invariabel betrachtet, schafft er für das System die Möglichkeit, "seine Umwelt in der Weise umzustrukturieren, daß die weithin erforderliche systeminterne Komplexitätsreduzierung vereinfacht, dadurch das System entlastet wird und somit einer weiteren Rationalisierung offensteht"³. Naschold schlägt vor, "von so komplexen theoretischen Ansätzen wie denen von Luhmann auszugehen. Sodann müßte man den Engpaß in diesem Planungskonzept näher untersuchen, um dann ebenfalls nach demokratisierenden Verstärkungsmöglichkeiten vor allem in der Input-, aber auch der Output-Seite zu suchen"⁴.

¹ Das Modell kann nicht direkt, sondern nur seiner Intention nach zugrunde gelegt werden, weil es nicht operationalisiert ist.

² Ronge, V., Schmieg, G., a.a.O., S. 216.

³ Naschold, F.: Organisation und Demokratie, a.a.O., S. 77.

⁴ Naschold, F.: "Demokratie und Komplexität". In: Politische Vierteljahresschrift, 1968, S. 494-518, hier S. 517.

Das sich aus diesem Vorgehen ergebende Modell ist zwar von hoher Komplexität, das heißt Informationsverarbeitungskapazität, aber von der Operationalisierung noch weit entfernt: Es ist "durch die Verbindung von gemeinsamer Informations-sammlung und Gruppenentscheidungsprozessen gekennzeichnet. Die gemeinsam erarbeiteten Fakten werden in einer Gruppendiskussion analysiert und interpretiert. Dadurch wird die Bandbreite möglicher Lösungen schon erheblich vermindert. In Gruppenentscheidungsprozessen wird dann die dem Anspruchsniveau der Gruppe am nächsten kommende Problemlösung ausgewählt. Der eben skizzierte Problemlösungsprozeß muß jedoch zu seiner Stabilisierung institutionalisiert, das heißt durch entsprechende Organisationsstrukturen abgesichert und gestützt werden." Es "müssen sämtliche organisierten wie auch nichtorganisierten Interessen innerhalb einer Organisation an der Zwecksetzung beteiligt werden. Dies kann ... nur über ein kompliziertes, tief gestaffeltes und in sich verschachteltes System der Meinungs- und Willensbildung erreicht werden ..."¹

Diese Ausführungen zeigen, daß die Modellkonstruktion über eine Umschreibung der Fragestellung ("Demokratisierung") nicht sehr weit hinausgekommen ist.

Der Konstruktion und Operationalisierung eines solchen Alternativmodells hat eine Analyse und Kritik des Bestehenden vorauszugehen. Die Kriterien (Offenheit für Strukturreformen, demokratische Partizipation, Planungsadäquanz, Verwaltungseffizienz), aufgrund deren die vorgefundenen Regelungen kritisiert und die Reformvorschläge entwickelt werden, sind im folgenden noch zu formulieren (siehe Abschnitt 6.1).

Neben den bereits erwähnten Zielen dient die empirische Untersuchung auch der Lösung von Transitionsproblemen: Damit ein neues Modell Wirklichkeit werden kann, muß geklärt

¹ Naschold, F.: Organisation und Demokratie, a.a.O., S. 75.

werden, welche tatsächlich gegebenen Bedingungen Innovationen be- oder verhindern.

Ein weiterer Zweck der empirischen Darstellung ist politisch-strategischer Art: Den Schulverwaltungen in Ländern und Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbänden soll ein Überblick über die derzeitigen Planungs- und Finanzierungsverfahren verschafft werden, den sie - wie die Befragungen¹ zeigten - derzeit nicht besitzen. Aus dem Vergleich zwischen den einzelnen Ländern ergibt sich, wie unsystematisch, ja beliebig viele Regelungen sind. Da die Verwaltungsbeamten sich meist am Gegebenen und der eigenen Erfahrung orientieren, sind sie häufig theoretischen Deduktionen gegenüber skeptisch eingestellt. Die Einsicht in die Vielfalt der gegebenen Regelungen wird - so ist zu vermuten - die Starrheit des Festhaltens an der im eigenen Land beziehungsweise Gemeindeverband realisierten Regelung vermindern, also die Innovationsbereitschaft der Verwaltung selbst erhöhen.

Vor der Darstellung und Analyse der Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulbau werden die Schulbau-Planungskriterien selbst behandelt. Diese Kenntnis der ökonomischen, bildungspolitischen, curricularen, regionalpolitischen und architektonischen Entscheidungskriterien für Schulbauinvestitionen ist die Voraussetzung für eine Neuregelung der Kompetenz- und Lastenverteilung: Insbesondere ist darzustellen, wie sich aus den angeführten Kriterien die Verteilung und Größe der Schulbauten ergibt. In den zu berücksichtigenden Kriterien kommt zum Ausdruck, daß eine rein ökonomische Analyse den Problemen der Schulbauplanung nicht gerecht werden kann. Die vorliegende Arbeit ist daher als ein Versuch interdisziplinärer Forschung anzusehen und, da dieser von einem Ökonomen allein unternommen wird, mit entsprechenden Mängeln behaftet.

Zur Methode der Arbeit ist zu bemerken, daß aus der ökonomischen Literatur über Infrastrukturplanung und speziell

¹ Siehe hierzu weiter unten in diesem Abschnitt.

über Bildungsplanung wegen der erwähnten Vernachlässigung der institutionellen Aspekte, insbesondere der Beziehungen zwischen mehreren Entscheidungsträgern, wenig zum Untersuchungsthema zu entnehmen ist¹. Einer der neuesten Beiträge² beschäftigt sich mit der Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System am Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern, behandelt jedoch nicht die uns interessierenden Beziehungen zwischen Ländern und Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbänden.

Mit der Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Gemeinden haben sich bisher hauptsächlich juristische Beiträge³ befaßt, die die Planungs- und Finanzierungsaspekte vernachlässigten. Die generellen juristischen Darstellungen, die auch die Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem enthalten, beschränken sich auf eine Wiedergabe der Rechtsnormen⁴. Zudem sind die Darstellungen bereits veraltet, da sich die Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem und damit auch im Schulbau gerade in den letzten Jahren in manchen Flächenstaaten de jure (in allen de facto) verändert hat. Daher werden in der vorliegenden Arbeit nicht nur die relevante Literatur, sondern auch die Gesetze, Verordnungen und Richtlinien ausgewertet. Diese Quellen reichen

¹ Erst in jüngster Zeit scheint sich das Interesse an diesen Problemen zu verstärken, wie ein noch unveröffentlichter Entwurf des Centre for Educational Research and Innovation der OECD zeigt. Dort wird Bildungsplanung als "Multi-Phase and Multi-Level Process" dargestellt.

² Zohlhöfer, W.: "Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD." In: Jochimsen, R., und Simonis, U. E. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 53).

³ Zum Beispiel Spaniol, O.: Das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen auf dem Gebiet des Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Marburg: Jur. Diss. 1960.

⁴ Zum Beispiel Heckel, H., und Seipp, P.: Schulrechtskunde. 4. Aufl., Berlin, Neuwied und Darmstadt 1969.

jedoch nicht aus, um Organisation und Verfahren der Planung und Finanzierung des Schulbaus in den staatlichen und kommunalen Schulverwaltungen zu erkennen. Daher wurden zunächst die Kultusministerien um einen Bericht über die Schulplanung aus ihrer Sicht gebeten. Der Bericht sollte der Ermittlung des augenblicklich in der Schulverwaltung selbst vorhandenen Problembewußtseins in bezug auf Planung dienen. Da die Kultusministerien nach einiger Zeit andeuteten, daß sie von sich aus, ohne Vorgabe konkreter Fragen, keine Darstellung der Planung geben könnten, wurde ein neues, mit dem Leiter der Planungsabteilung eines Kultusministeriums abgestimmtes Rundschreiben mit ausführlichen Erläuterungen zu dem erbetenen Bericht versandt. Als auch darauf keine ausreichende Resonanz erfolgte, wurde auf Vorschlag der Kultusministerkonferenz ein neuer, aus Einzelfragen bestehender Katalog erarbeitet und mit zwei Vertretern der Kultusministerkonferenz abgestimmt. Diese bestätigten ausdrücklich, daß der Fragenkatalog "den verwaltungsmäßigen Gegebenheiten" entsprach, womit wohl gemeint war, daß die einzelnen Fragen von einzelnen Referenten in verschiedenen Abteilungen beantwortet werden konnten, während der früher erbetene Bericht Informationen erforderte, die bei einem einzelnen Referenten anscheinend nicht verfügbar waren. Der neue Fragenkatalog, obwohl von der Kultusministerkonferenz akzeptiert, wurde von nur einem Kultusministerium beantwortet.

Daher wurden zahlreiche Interviews mit kompetenten Vertretern der verschiedenen Ebenen (Kultus-, zum Teil auch Finanzministerien, kreisfreie Städte, Landkreise, zum Teil auch kreisangehörige Gemeinden sowie kommunale Spitzenverbände) durchgeführt. Dabei wurde versucht, möglichst qualifizierte und gesprächsbereite Interviewpartner zu gewinnen. Der Versuch, in allen Ländern genau die gleiche Anzahl von Gemeinden und Landkreisen, gegliedert nach Größe, schulpolitischer Aktivität und/oder Finanzierungsfähigkeit zu befragen, erwies sich jedoch wegen der beschränkten Zeit und der Schwierigkeit, die beiden letztgenannten Kriterien zu

messen, als nicht praktikabel. Bei der Suche nach geeigneten Interviewpartnern sowie im Verlauf der Befragung selbst zeigte sich, daß Qualifikation und Informationsbereitschaft mit schulpolitischer Aktivität korrelieren. Aus diesen Gründen sind die Befragungsergebnisse möglicherweise nicht repräsentativ. Dieser Mangel beeinträchtigt jedoch nicht die Aussagefähigkeit der Untersuchungsergebnisse; denn gerade bei schulpolitischer Aktivität treten in der Kompetenz- und Lastenverteilung begründete Hemmnisse besonders deutlich zutage. Außerdem wurden mögliche Verzerrungen dadurch kontrolliert, daß die Fragen - soweit möglich - sowohl auf der Landes- als auch auf der kommunalen Ebene gestellt wurden.

2. Das Bildungssystem als Teil der Infrastruktur und im Rahmen der öffentlichen Finanzwirtschaft

Der in Nationalökonomie und Betriebswirtschaftslehre übliche Investitionsbegriff umfaßte lediglich physisches Kapital, langlebige Güter, die im Produktionsprozeß einer Periode ge-, aber nicht verbraucht werden¹. Dagegen versteht man unter Infrastrukturinvestitionen nicht nur Inputs in das Infrastruktur-Sachkapital ("Infrastruktur i.e.S."), sondern auch die übrigen Produktions-Inputs (zum Beispiel im Bildungssystem Lehrer und anderes Personal, Lehr- und Lernmittel, Unterhalt der Anlagen; im Gesundheitswesen Ärzte, Krankenschwestern, Medikamente, Unterhalt der Krankenhäuser). Frey² zählt sowohl diese Inputs als auch die Outputs (Infrastrukturleistungen) zur Infrastruktur im weiteren Sinne. "Die 'Infrastruktur im engeren Sinn' stellt ... einen Input für die Herstellung der 'Infrastruktur im weiteren Sinn' dar."³ Diese Folgerung ist insofern nicht korrekt, als ja auch Teile der "Infrastruktur i.w.S." Inputs darstellen, die keine Outputs des Infrastruktur-Sachkapitals sind. Sinnvoller scheint die Gegenüberstellung von Infrastruktur-Inputs (-investitionen) und -Outputs. Demnach sind als Bildungsinvestitionen sämtliche Bildungsausgaben⁴ anzusehen. Der Output besteht in dem durch die Bildungseinrichtungen geschaffenen "Humankapital". Frey unterscheidet ferner Infrastruktur-Konsumtivinvestitionen und -Produktivinvestitionen, nicht ohne zu erwähnen, daß deren eindeutige Trennung nicht möglich ist. Dies ist gerade für

¹ Allerdings hatten bereits Ökonomen wie Adam Smith oder Friedrich List den Investitionscharakter der Bildung erkannt. Siehe Smith, A.: Ursachen und Natur des Volkswohlstandes. Leipzig 1933, S. 176; List, F.: Das nationale System der politischen Ökonomie. Tübingen 1959, S. 144.

² Vgl. Frey, R. L.: Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen und Zürich 1970.

³ Ebenda, S. 20.

⁴ Vgl. Palm, G.: "Die öffentlichen Investitionen für das Bildungswesen". In: Deutscher Beamtenbund (Hrsg.): Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Investitionen. Umfang und Bedarf. Bad Godesberg 1964.

das Bildungswesen zu unterstreichen; denn im Produktionsprozeß verwendbar ist keineswegs nur die berufliche Bildung. Gerade die Allgemeinbildung, die man für konsumtiv halten könnte, ist häufig für den beruflichen Aufstieg wichtig und kann innovative Einflüsse auf den Produktionsprozeß und seine gesellschaftliche Organisation ausüben.

Die öffentlichen Investitionsentscheidungen fanden ihren Ausdruck in den Haushaltsplänen, den "numerifizierten Handlungsprogrammen" des Staates und der Kommunen. Obwohl sich in den letzten Jahren die Haushaltslesungen in den Parlamenten immer mehr zu politischen Generaldebatten entwickelten¹, bewirkten sie in der Regel nur marginale Änderungen der von Regierungen und Verwaltung festgelegten Handlungsprogramme. Häufig führten die Kultusminister die relativ hohen Wachstumsraten ihrer Etats zur Würdigung ihrer Leistungen an. So traten bisweilen finanzwirtschaftliche Kriterien (wie die Kontinuität der Haushalte) an die Stelle von bildungspolitischen Kriterien. Reale Verbesserungen und wachsende Ausgaben aufgrund von Preissteigerungen wurden oft nicht sorgfältig unterschieden².

Aus diesem Grunde sind die öffentlichen Ausgaben nur ein sehr mangelhafter Maßstab für die öffentlichen Leistungen im Bildungswesen. Trotzdem zeigen die Bildungsausgaben im Rahmen der gesamten öffentlichen Einnahmen und Ausgaben, welches Gewicht Bildung und Ausbildung im Vergleich zu anderen Sektoren der staatlichen Aktivität haben. "Die Aner-

1 Insbesondere der bayerische Kultusminister pflegt die Haushaltsvorlage zur Darlegung seiner bildungspolitischen Konzeption zu benutzen. Siehe Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Entscheidung für Bildung. Haushaltsrede des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus, Dr. Ludwig Huber, vor dem Bayerischen Landtag. München 1968 und (Manuskript) 1969.

2 Siehe hierzu Palm, G.: Die Kaufkraft der Bildungsausgaben. Ein Beitrag zur Analyse der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik Deutschland 1950 bis 1962. Olten und Freiburg 1966; Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970, S. 295.

kennung von Prioritäten, wie sie sich in den öffentlichen Haushalten niederschlägt und wie sie für die Ausgaben für Schulen und Hochschulen gefordert wird, hat finanzpolitische Konsequenzen. Dahinter stehen jedoch gesellschaftspolitische Entscheidungen, die darüber Auskunft geben, inwieweit die Gesellschaft in der Gegenwart bereit ist, die notwendigen Investitionsausgaben zur Verfügung zu stellen, die die Entfaltung der Gesellschaft und das Wachstum der Wirtschaft in der Zukunft bestimmen."¹

Außerdem ist es hier einfach deshalb notwendig, einen Überblick über die Höhe der Bildungsausgaben und deren Relation zu den übrigen öffentlichen Ausgaben zu gewinnen, weil in dieser Arbeit auch Vorschläge zur Reform des Schulfinanzausgleichs entwickelt werden sollen.

Sieht man von den Ausgaben für die Lehrlingsausbildung² und die Einrichtungen der Erwachsenenbildung ab, so werden fast alle Bildungseinrichtungen und die darin beschäftigten Lehr- und Verwaltungskräfte von der öffentlichen Hand finanziert. Auch die Beteiligung der privaten Haushalte an den öffentlichen Schulausgaben durch Schulgeld wurde in den vergangenen Jahren weitgehend abgeschafft. Die Privatschulen, die von nur 3 Prozent aller Schüler besucht werden, erhalten öffentliche Zuschüsse in Höhe von 80 bis 90 Prozent ihrer Ausgaben.

Die Ausgaben für Schulen werden in der amtlichen Statistik im Aufgabenbereich "Unterricht" zusammen mit den Ausgaben für die Schulverwaltung sowie für Internate, Landschulheime, Schularchive, Schulbildstellen und ähnliche Einrichtungen ausgewiesen. Die Ausgaben für diesen Bereich betrugen in

¹ Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975. Bonn 1968, S. 47.

² Zu diesen Ausgaben siehe Winterhager, W. D.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Stuttgart 1969.

den letzten Jahren 12,3 bis 14,5 Mrd. DM und erreichten fast 8 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben. Der Anteil an den gesamten Kulturausgaben lag bei 61 Prozent (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1 : Bruttosozialprodukt, öffentliche Ausgaben insgesamt, Ausgaben für Kultur und für Unterricht^{a)}, 1955 und 1965 bis 1969 - in Mill. DM -

Jahr	Bruttosozial- produkt	Öffentliche Ausgaben insgesamt	(3) in % von (2)	Ausgaben für Kultur	davon Ausg . f. Unterricht	(6) in % von (3)	(6) in % von (5)
1	2	3	4	5	6	7	8
1955	180 400	51 189	28,4	5 832	3 709	7,2	63,6
1965	452 700	147 782	32,6	17 445	10 802	7,3	61,9
1966	480 800	154 739	32,2	18 996	11 785	7,6	62,1
1967 ^{b)}	485 100	165 766	34,2	20 091	12 308	7,4	61,3
1968 ^{b)}	528 800	169 791	32,1	21 721	13 257	7,8	61,0
1969 ^{b)}	592 000	183 740	31,0	23 690	14 465	7,9	61,1

a) Nettoausgaben; - ^{b)} geschätzt.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1968, S. 394 u. 494; 1969, S. 394 u. 496; Geschäftsstelle des Deutschen Bildungsrates; eigene Berechnungen.

Die Schulausgaben stellen nach den Bereichen Soziale Sicherung, Verteidigung und Verkehr den größten öffentlichen Ausgabenblock dar - wenn man von dem nicht vergleichbaren Sammelposten "Allgemeine Finanzen", der Schuldendienst, Versorgung und Rücklagen umfaßt, absieht. Einen Überblick über die Ausgaben nach Aufgabenbereichen gibt die Tabelle 2.

Tabelle 2: Ausgaben ^{a)} von Bund, Ländern und Gemeinden (Gv) nach Aufgabenbereichen

Aufgabenbereich	1967 ^{b)}	Mill. DM 1967 ^{c)}	1969 ^{c)}	in % der Gesamtausgaben		
				1967 ^{b)}	1967 ^{c)}	1969 ^{c)}
Oberste Staatsorgane	1 280	1 338	1 494	0,8	0,9	0,9
Auswärtige Angelegenheiten	675	529	1 244	0,4	0,3	0,7
Verteidigung	21 328	20 698	19 328	12,8	13,3	11,2
Öffentl. Sicherheit u. Ordnung	3 393	3 305	3 601	2,0	2,1	2,1
Rechtsschutz	2 183	2 164	2 381	1,3	1,4	1,4
Innere Verwaltung und allgemeine Staatsaufgaben	3 280	2 422	3 005	2,0	1,6	1,7
Finanzverwaltung	3 168	2 928	3 078	1,9	1,9	1,8
Kultur insgesamt	20 091	19 293	22 102	12,1	12,4	12,8
davon:						
Unterricht	12 308	11 397	12 962	7,4	7,3	7,5
Wissenschaft	6 205	6 388	7 481	3,7	4,1	4,3
Kunst, Volksbildung, Kirche	1 578	1 508	1 659	1,0	1,0	1,0
Soziale Sicherung	31 352	30 654	33 712	18,9	19,6	19,5
Gesundheit, Sport	6 419	5 952	6 870	3,9	3,8	4,0
Ernährung, Landwirtschaft u. Forsten	5 593	5 308	8 394	3,4	3,4	4,8
Wasserwirtschaft u. Kulturbau	1 657	1 514	1 396	1,0	1,0	0,8
Förderung der gewerbl. Wirtschaft	4 930	5 039	6 942	3,0	3,2	4,0
Gemeindl. Anstalten u. Einrichtungen	5 570	4 000	5 030	3,4	2,6	2,9
Verkehr	12 483	11 285	12 571	7,5	7,2	7,3
Landes- u. Stadtplanung	6 770	6 615	5 936	4,1	4,2	3,4
Wiedergutmachung	2 260	2 312	2 330	1,4	1,5	1,3
Besondere Kriegsfolgeaufgaben	279	253	192	0,2	0,2	0,1
Wirtschaftsunternehmen	7 499	6 626	6 222	4,5	4,2	3,6
Allgemeine Finanzen	25 556	23 763	27 257	15,4	15,2	15,7
Insgesamt	165 766	155 998	173 085	100,0	100,0	100,0

^{a)} Nettoausgaben; ^{b)} Rechnungsergebnisse einschl. Gemeinden unter 10 000 Einwohner; ^{c)} Haushaltsansätze ohne Gemeinden unter 10 000 Einwohner.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 394; Statistisches Bundesamt, Fachserie L: Finanzen und Steuern, Reihe 1: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, I. Haushaltspläne, 1967, S. 26 und 1969, S. 24; Geschäftsstelle des Deutschen Bildungsrates; eigene Berechnungen.

Die Kultusministerkonferenz forderte bereits im Jahre 1964, "daß in der deutschen Öffentlichkeit die Gleichrangigkeit der Kulturausgaben mit den Verteidigungs- oder Soziallasten nachdrücklicher als bisher anerkannt wird"¹. Die einzelnen großen Aufgabenbereiche konkurrieren jedoch auf verschiedenen Ebenen miteinander. Während der Bund die Verteidigungslasten und den überwiegenden Teil der sozialen Sicherung trägt, entfallen die Schulausgaben zu über 99 Prozent auf Länder und Gemeinden. Die Ausgaben für den Verkehr dagegen verteilen sich ziemlich gleichmäßig auf die drei Ebenen.

Wegen dieser Verteilung der Aufgaben und Finanzlasten konnte eine umfassende Abwägung der großen öffentlichen Ausgabenblöcke von den Regierungen und Parlamenten auf den verschiedenen Ebenen bisher kaum vorgenommen werden. Rüstungs-, Sozial- und Kulturausgaben waren bei der Aufstellung und Verabschiedung eines Haushaltsplans niemals gleichzeitig im Blickfeld. Über den Ausbau der einzelnen Sektoren wurde indirekt in den Finanzverhandlungen zwischen Bund und Ländern entschieden, wobei die Länder und insbesondere die Gemeinden ihren Bedarf nicht mit gleicher Dringlichkeit vertreten konnten wie der Bund, da eine mittelfristige Vorausberechnung und Aggregierung des Bedarfs der Länder und Gemeinden fehlte. Die Norm, daß die Finanzausstattung der Aufgabenverteilung folgen solle, blieb daher eine Fiktion.

Die Aufteilung der Schulausgaben auf Länder und Gemeinden zeigt die Tabelle 3. Nachdem der Anteil der Gemeinden an den Schulausgaben bis 1967 ständig gesunken war, stieg er seither wieder an.

¹ Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: "Erklärung der Kultusministerkonferenz anlässlich ihrer 100. Plenarsitzung vom 5./6. März 1964". In: Dies. (Hrsg.): Kulturpolitik der Länder 1963-1964. Bonn 1965, S. 35.

Tabelle 3: Verteilung der Ausgaben für Unterricht auf Länder und Gemeinden, 1965 bis 1969

	in Mill.DM					in %				
	1965	1966	1967	1968 ⁺	1969 ⁺	1965	1966	1967	1968 ⁺	1969 ⁺
Flächenstaaten	5 654	6 320	6 883	7 337	7 994	52,7	54,1	56,5	55,8	55,0
Stadtstaaten	813	927	994	1 058	1 145	7,6	7,9	8,2	8,0	7,9
Gemeinden	4 255	4 444	4 295	4 758	5 351	39,7	38,0	35,3	36,2	37,1
Insgesamt	10 722	11 691	12 172	13 153	14 440	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹⁾ Nettoausgaben.

Haushaltsansätze; da für 1968 und 1969 Stadt- und Flächenstaaten in den Quellen nicht getrennt aufgeführt sind, wurde deren Anteil für das Jahr 1967 zugrunde gelegt.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 420/421, und 1969, S. 394/395; Geschäftsstelle des Deutschen Bildungsrates - Statistik -, 3. Lieferung, Stand: Dezember 1969.

Die Anteile der Schulausgaben an den Gesamtausgaben differieren in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik ganz erheblich. Auch zwischen den Ausgaben je Schüler in den einzelnen Ländern sind überraschend hohe Abweichungen festzustellen: Die Schwankungsbreite liegt zwischen 961 DM je Schüler im Saarland und 1604 DM in Berlin (West). Diese Ausgaben je Schüler, die als Maßstab für die Aufwendungen eines Landes für sein Schulsystem angesehen werden könnten, korrelieren jedoch nicht mit den Anteilen, die in den öffentlichen Haushalten für die Schulen abgezweigt werden (siehe Tabelle 4). Die Angaben erlauben keinen Leistungsvergleich der Länder untereinander¹.

Die funktionale Verteilung der Schulausgaben zeigt Tabelle 5. Der weitaus größte Teil der Ausgaben (58 Prozent) wird für das Personal² aufgewendet, während die Schulbauausgaben

¹ Vgl. Freund, E.: "Finanzwirtschaftliche Aspekte der Aufgaben- und Lastenverteilung im Unterrichtswesen". In: Wirtschaft und Statistik, 1969, H. 12. S. 671-674.

² Ohne Versorgungsausgaben, die in der amtlichen Statistik nicht nach Aufgabenbereichen gegliedert werden.

Tabelle 4: Ausgaben ^{a)} der Länder und Gemeinden für Unterricht 1967

Land	Ausgaben Mill. DM	in % der Gesamtausgaben	Ausgaben je Schüler ^{b)} DM
Schleswig-Holstein	485,5	14,7	1 188
Niedersachsen	1 430,8	15,6	1 146
Nordrhein-Westfalen	3 536,7	16,5	1 242
Hessen	1 056,2	13,6	1 249
Rheinland-Pfalz	744,8	15,0	1 111
Baden-Württemberg	1 740,3	14,6	1 189
Bayern	1 981,9	14,6	1 142
Saarland	218,3	15,6	961
Hamburg	417,5	11,2	1 570
Bremen	173,9	12,8	1 373
Berlin (West)	403,6	7,2	1 604

Länder zusammen	12 189,5	14,5	1 208

^{a)} Unmittelbare Ausgaben.

^{b)} Geschätztes Ergebnis.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 12/1969, S. 672.

(einschließlich Grundstücken und Einrichtungen) rund 25 Prozent der Gesamtausgaben in Anspruch nehmen. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß 1967 die Schulbauausgaben wegen des Konjunkturrückgangs relativ gering waren. 1968 stiegen sie auf etwa 2,875 Mrd. DM und dürften 1969 mindestens rund 3 Mrd. DM erreicht haben¹. Die Entwicklung der Schulbauausgaben wird im folgenden Abschnitt noch genauer betrachtet.

Um die Finanzierungsmöglichkeiten für Schulen im Rahmen der öffentlichen Haushalte zu beurteilen, ist auch ein Über-

¹ Vgl. Freund, E., a.a.O., S. 574.

Tabelle 5: Ausgaben für Unterricht 1967 nach Ausgabearten

Art der Ausgaben	Insgesamt		Davon			
			Länder		Gemeinden (Gv.)	
	absolut Mill. DM	in % der Gesamt- ausg. f. Unterr.	absolut Mill. DM	in % der Gesamt- ausg. f. Unterr. (I + II)	absolut Mill. DM	in % der Gesamt- ausg. f. Unterr. (I + II)
Personalausgaben	7 152	58,3	6 382	84,2	770	16,7
Unterhaltung von unbeweglichem Vermögen	240	2,0	41	0,5	199	4,3
Sonstige lfd. Sachausgaben	1 137	9,3	430	5,7	664	14,4
Laufende Zuschüsse (soweit nicht an Verwaltungen)	617	5,0	330	4,3	261	5,7
I Zusammen	9 147	74,6	7 183	94,7	1 894	41,1
Bauten	2 602	21,2	281	3,7	2 318	50,4
Erwerb v. Grundvermögen	134	1,1	22	0,3	112	2,4
Neuanschaffung von beweglichem Vermögen	298	2,4	63	0,8	235	5,1
Darlehensgewährungen (soweit nicht an Verwaltungen)	26	0,2	7	0,1	19	0,4
Investitionszuschüsse (soweit nicht an Verwaltungen)	61	0,5	26	0,4	29	0,6
II Zusammen	3 121	25,4	399	5,3	2 713	58,9
I und II	12 268	100,0	7 582	100,0	4 607	100,0
Zahlungen an Verwaltungen:				in % von (III)		in % von (III)
Laufende Zuweisungen	1 364	52,9	299	22,3	1 065	90,0
Schuldendiensthilfen	35	1,3	35	2,6	.	.
Zuweisungen f. Investitionen	1 101	42,7	997	74,5	75	6,4
Darlehensgewährungen	79	3,1	8	0,6	43	3,6
III Zusammen	2 579	100,0	1 339	100,0	1 183	100,0
IV Abzüglich: Zahlungen v. Verwaltungen	2 559		1 044		1 516	
V Nettoausgaben zusammen	12 288		7 877		4 274	

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 12/1969, S. 673, und eigene Berechnungen.

blick über die Einnahmen der verschiedenen Gebietskörperschaften erforderlich (siehe Tabelle 6).

Tabelle 6: Einnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden, 1966 und 1967

Einnahmen	Jahr	Bund		Länder		Gemeinden(Gv.)	
		Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%
Steuern und steuer- ähnliche Einnahmen	1966	62 253	89,0	36 259	62,8	12 728	28,3
	1967	63 118	80,0	37 595	61,9	12 741	27,4
Schuldenaufnahmen	1966	3 314	4,7	3 293	5,7	5 151	11,4
	1967	10 600	13,4	4 526	7,4	4 670	10,0
Entnahmen aus Rücklagen und aus Kapitalvermögen	1966	35	0,1	443	0,8	2 238	5,0
	1967	492	0,6	177	0,3	2 330	5,0
Sonstige Einnahmen	1966	3 810	5,5	7 234	12,5	12 798	28,4
	1967	4 223	5,4	7 400	12,2	14 058	30,3
Unmittelbare Einnahmen	1966	69 412	99,3	47 229	81,8	32 915	73,1
	1967	78 433	99,4	49 698	81,8	33 799	72,7
Zuweisungen und Darlehen von Gebietskörperschaften anderer Ebenen	1966	491	0,7	10 524	18,2	12 128	26,9
	1967	508	0,6	11 073	18,2	12 683	27,3
Gesamteinnahmen	1966	69 903	100,0	57 753	100,0	45 043	100,0
	1967	78 941	100,0	60 771	100,0	46 482	100,0

Quellen: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1969, S. 464, Tab. 1, und eigene Berechnungen.

Dabei sind die Mittel des Gesamthaushalts entscheidend, da Schulgeld und andere Gebühren - wie bereits erwähnt - eine sehr geringe Rolle spielen. Den Nettoaussgaben für Schulen in Höhe von 12,288 Mrd. DM im Jahre 1967 standen nur 86 Mill. DM Schulgelder und Gebühren und 283 Mill. DM sonstige Einnahmen gegenüber.

Die Gebietskörperschaften können ihre Aufgaben in sehr unterschiedlichem Maße aus Steuern finanzieren. Bei den Gemeinden machen die Steuern nur 27 Prozent ihrer Gesamteinnahmen aus (1967). Sehr hohe Anteile an den kommunalen Einnahmen haben die Zuweisungen und Darlehen von anderen Ebenen (1967: 27 Prozent) und die Schuldenaufnahmen (1966: 11 Prozent, 1967: 10 Prozent). So kann sich gerade die Ebene, die einen erheblichen Teil der langfristigen öffentlichen Investitionen in den Bereichen Verkehr, Gesundheit und Bildung zu tragen hat, am wenigsten auf eigene gesicherte Einnahmen stützen.

Die kommunalen Defizite wären in den kommenden Jahren noch weiter angestiegen, wenn keine neuen finanzpolitischen Entscheidungen getroffen worden wären. Systemimmanente Vorausberechnungen, die im Auftrage der Bildungskommission vorgenommen wurden¹, ergaben, daß sich das gesamte öffentliche Defizit in Höhe von 13 Mrd. DM (1970) beziehungsweise 16 Mrd. DM (1975) bei den Gemeinden konzentriert hätte, wenn die bisherige Verteilung der Ausgaben und Einnahmen beibehalten worden wäre. Diese Summen entsprächen einer Kreditaufnahme von 2,2 Prozent des jeweiligen Sozialprodukts - gegenüber durchschnittlich rund 2 Prozent in der Vergangenheit -, wären also langfristig nicht untragbar, wenn sie auf Bund, Länder und Gemeinden umverteilt würden. So zeigten bereits diese Berechnungen, die noch keine bildungspolitischen oder sonstigen Reformvorstellungen einbezogen, die zwingende Notwendigkeit neuer politischer Entscheidungen.

¹ Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975, a.a.O., S. 41 und S. 43; Albers, W., Oberhauser, A., Michalski, W., Thiel, E., und Schmitz, E.: Sozialprodukt, öffentliche Haushalte und Bildungsausgaben in der Bundesrepublik. Eine Projektion bis 1975. Stuttgart 1969 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 5).

3. Der Schulbau als Teil des Bildungssystems

Unsere Untersuchung konzentriert sich aus den eingangs erwähnten Gründen auf den Schulbau, also auf Investitionen in das Sachkapital (nach Frey Infrastruktur i.e.S.). Dabei kann jedoch nicht von der Interdependenz zwischen den Bauten und den übrigen Inputs im Bildungssystem abstrahiert werden. Die Art des Verhältnisses der verschiedenen im Bildungssystem eingesetzten Faktoren zueinander hängt vom Zeithorizont der Betrachtung ab: Kurzfristig scheint das Verhältnis eher limitational, langfristig eher substitutional zu sein. Bei gegebenen Curricula stehen Schulanlagen, Lehr- und Lernmittel und Lehrer in festen Relationen zueinander. Langfristig dagegen, bei struktureller und curricularer Reform, sind diese Relationen variabel. Entsprechend unterschiedliche Konsequenzen ergeben sich für den Schulbau, wie im folgenden dargestellt.

3.1 Der Schulbau im gegebenen Schulsystem

Die erwähnte Limitationalität im gegebenen Schulsystem entsteht dadurch, daß die Kultusministerien die Relationen Schüler/Klasse und Lehrer/Klasse bestimmen; dadurch sowie durch die festen Stundenpläne und das Stammklassenprinzip sind die Raumprogramme der Schulanlagen relativ festgelegt. In einem Schulsystem mit äußerer Differenzierung, das heißt mit einzelnen, voneinander getrennten und nicht kooperierenden Schularten, besteht das größte Problem für die Schulentwicklungsplanung in der Verteilung der prognostizierten Schülerzahlen auf diese verschiedenen Schularten. Eine Variation der Schulanlagen ist in diesem System nur in bezug auf die Größe, nicht in bezug auf die Raumprogramme erforderlich.

Bei konstanter Geburtenrate und konstanter Bildungsnachfrage im gegebenen Schulsystem beschränken sich die Schulbauinvestitionen auf Ersatzinvestitionen. Zur Prognostizierung des

Ersatzbedarfs ist die Kenntnis der Altersgliederung des Schulgebäudebestandes erforderlich. In der Bundesrepublik wurde eine solche Bestandserhebung zuletzt für das Jahr 1961 veröffentlicht. Die jüngste Erhebung (Stichjahr 1967) war Ende 1970 noch immer nicht abgeschlossen¹. Aus den bisher vorliegenden Teilergebnissen (siehe Anhang) läßt sich entnehmen, daß die Altersstruktur der Schulanlagen sehr ungleichmäßig ist, so daß auch der Ersatzbedarf stark fluktuiert und daß sich - geht man von einer Gebäude-Lebensdauer von siebzig Jahren aus - bereits ein erheblicher Ersatz-Nachholbedarf aufgestaut hat, da ein großer Teil der Gebäude noch aus dem vorigen Jahrhundert stammt. Dieses Ergebnis wird allerdings dadurch relativiert, daß zahlreiche Schulanlagen umgebaut oder erweitert wurden (siehe Anhang). Jedoch ist nicht feststellbar, aus welchen Baujahren diese Anlagen stammen. Dadurch wird die Brauchbarkeit des Datenmaterials für die Schulbauplanung erheblich reduziert.

Planungs- und Finanzierungsprobleme werden im gegebenen Schulsystem nicht nur durch den fluktuierenden Ersatzbedarf, sondern auch durch die Variablen "Geburtenrate" und "Bildungsnachfrage" hervorgerufen:

- Die Schwankungen der Jahrgangsstärken erfordern besonders im Grundschulbereich eine proportionale quantitative Anpassung der Schulbauten; denn die Flexibilität des Systems ist wegen der festgelegten Schulbezirke (keine Wahlmöglichkeit der Schule), wegen des Stammklassenprinzips und der schon über das pädagogisch Vertretbare hinaus erhöhten Klassenfrequenzen äußerst gering.
- Die Variation der Bildungsnachfrage dagegen wirkt sich besonders auf die Planung der weiterführenden Schulen aus, und zwar wachsen die Planungsprobleme mit der Zersplitte-

¹ Die schleppende Bearbeitung dieser Erhebung ist ein Indiz für den außerordentlich geringen Stellenwert des Schulbaus in der amtlichen Statistik.

rung des vertikal gegliederten Schulsystems, da die Aufteilung der Schülerpopulation auf die einzelnen Schularten entsprechend schwieriger zu prognostizieren ist.

3.2 Der Schulbau im zukünftigen Schulsystem

Eine Strukturreform¹ des Schulsystems sowie eine Curriculumreform (Reform der Lehrinhalte und -methoden) hat unmittelbare Auswirkungen auf die Einsatzverhältnisse zwischen Lehrern, Schülern (beziehungsweise Klassen), Unterrichts- und sonstigen Räumen und Sachmitteln (zum Beispiel Lehr- und Lernmittel). Die Entwicklung ist einerseits von einer Integration, andererseits von einer Individualisierung der Bildungsprozesse gekennzeichnet. Durch Integration (beziehungsweise als Vorstufe dazu den Verbund) der allgemeinbildenden Schularten untereinander sowie der allgemeinbildenden und beruflichen Schulen wird das Planungsproblem insofern vereinfacht, als die Aufteilung der Schülerpopulation auf verschiedene, in getrennten Gebäuden untergebrachte Schularten ganz oder teilweise entfällt. Demgegenüber treten die Probleme der inneren Gestaltung der Schulbauten in den Vordergrund. Die Individualisierung führt zu wechselnden Gruppengrößen in Fach-, Leistungs- und/oder Interessengruppen und wechselnder Besetzung der Fachräume, während das Stammklassenprinzip obsolet wird.

"Die Einbeziehung der Schüler in eine im Vergleich zu früher größere Vielfalt von Lernerfahrungen führt dazu, daß der traditionelle Unterrichtsraum gegenüber den besonders ausgestatteten und mit Lehr- und Lernmittelzentren in Verbindung stehenden Arbeitsplätzen und Arbeitsflächen mehr und mehr an Bedeutung verliert. Eine Schule kann als Gruppierung solcher Lehr- und Lernmittelzentren betrachtet werden, von denen jedes den Mittelpunkt eines Arbeitsbereiches bildet.

¹ Vgl. hierzu Abschnitt 6.1.1.

Derartige Raumeinteilungen verfügen über eine innere Flexibilität, die den pädagogischen Veränderungen angepaßt werden kann."¹

Die skizzierten Probleme sind nicht lösbar durch eine einmalige Anpassung der Schulbauten an die neuen Anforderungen, da die Entwicklung im Bildungssystem durch eine permanente Reform² gekennzeichnet ist. Über die oben postulierte innere Flexibilität hinaus ist eine besondere Anpassungsfähigkeit der Schulbauten in den Ländern erforderlich, in denen die bildungspolitischen Entscheidungen für einen Abbau der Trennung zwischen den allgemeinbildenden Schularten und den beruflichen Schulen noch nicht gefallen sind. Dort müssen die Schulgebäude in bezug auf eine Änderung ihrer Gesamtfunktion flexibel sein. Weitere Anforderungen an den Schulbau ergeben sich durch den Übergang zur Ganztagschule³ und die Erweiterung der Schule zum Bildungszentrum und sogar zum sozialen Zentrum⁴.

Einer der ersten Schritte zum Schulverbund ist die gemeinsame Nutzung einer Schulanlage durch mehrere Schularten. Bescheidene Ansätze hierzu existieren bereits in allen Ländern der Bundesrepublik, wie der Überblick (siehe Anhang) über die Schulanlagen zeigt. Aus der Statistik ist selbstverständlich nicht erkennbar, ob mit der Zusammenfassung mehrerer Schularten in einer Schulanlage auch bildungspolitische oder lediglich Rationalisierungsziele (gemeinsame

¹ Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Pädagogische Aspekte des Schulbaus. Bericht über die Schulbau-Seminare des Europarats 1968/69 in Ottenstein und Leiden. Berlin 1969, S. 31.

² Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen. Bonn 1969, S. 107.

³ Siehe hierzu ders.: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen. Bonn 1968.

⁴ Vgl. Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Pädagogische Aspekte des Schulbaus, a.a.O., S. 27.

Raumnutzung) verfolgt wurden. In jedem Fall bieten Schul- und Bildungszentren nicht nur Rationalisierungsmöglichkeiten, sondern erhöhen auch die Offenheit des Systems für Strukturveränderungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß der Schulbau-Bedarf folgende Komponenten umfaßt:

- Ersatzbedarf für überalterte Schulgebäude;
- Ersatzbedarf für Schulgebäude, die in bezug auf strukturelle und curriculare Reformen nicht flexibel sind;
- Erweiterungsbedarf aufgrund des Bevölkerungswachstums und der steigenden Bildungsnachfrage;
- Erweiterungsbedarf aufgrund bildungspolitischer Entscheidungen zugunsten neuer, bisher nicht in Schulen organisierter Bildungsprozesse.

3.3 Entwicklung der Ausgaben für den Schulbau

Im Schulbau der letzten 20 bis 25 Jahre lassen sich drei Phasen unterscheiden, nämlich der Wiederaufbau einschließlich der Deckung des Nachholbedarfs, die Konzentration der Hauptschulen (im wesentlichen Landschulreform) und die Konzentration zu Bildungszentren und Gesamtschulen, die erst in jüngster Zeit begonnen hat. Die erste Phase bis in die sechziger Jahre hinein ist durch ein stetiges Anwachsen der Zahl der allgemeinbildenden Schulen - einschließlich der Zwergschulen - sowie der Berufsfach- und Fachschulen gekennzeichnet (Tabelle 7). Die Konzentration der Berufsschulen dagegen setzte schon sehr frühzeitig ein, so daß deren Zahl im Laufe der Jahre ständig zurückging.

Die zweite Phase begann erst - in den einzelnen Ländern unterschiedlich - im Laufe der sechziger Jahre. Zuvor war die Zahl der kleinen Volksschulen laufend gestiegen (Tabelle 8). Mehr als die Hälfte aller Volksschulen hatte nur ein bis zwei Klassen, in denen alle Schülerjahrgänge

Tabelle 7: Schulen und Schüler 1950 bis 1967

Jahr	Allgemeinbildende Schulen		Berufsschulen		Berufsfach- u. Fachschulen	
	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler	Schulen	Schüler
1950	32 147	7 581 594	6 767	1 699 229	2 285	200 646
1951	32 488	7 404 215	6 031	1 877 891	2 600	223 746
1952	33 003	7 040 387	5 819	2 053 775	2 785	245 325
1953	33 332	6 835 740	5 612	2 126 979	2 889	263 595
1954	33 572	6 574 000	5 050	2 244 293	2 990	282 796
1955	33 823	6 390 059	4 280	2 301 873	3 134	301 435
1956	33 967	6 289 544	3 782	2 269 275	3 167	275 469
1957	34 788	6 367 570	3 328	2 131 100	3 343	279 600
1958	34 897	6 368 742	2 938	2 009 017	3 460	288 467
1959	34 926	6 483 849	2 631	1 830 187	3 589	278 779
1960	35 011	6 646 301	2 463	1 661 911	3 661	259 211
1961	35 124	6 717 902	2 341	1 635 487	3 983	260 611
1962	35 189	6 849 318	2 263	1 614 035	3 880	251 141
1963	35 353	6 955 428	2 300	1 699 002	4 143	256 756
1964	35 316	7 083 434	2 167	1 741 889	4 185	270 864
1965	34 842	7 286 843	2 128	1 780 044	4 417	287 535
1966	34 326	7 537 925	1 814	1 747 444	4 664	301 009
1967	33 433	7 870 839	1 807	1 780 203	5 088	331 295

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1967, S. 83 u. 89; 1968, S. 76, 78 u. 80; 1969, S. 76, 78 u. 80.

gemeinsam unterrichtet wurden. Diese Schulen wurden von 15 bis 16 Prozent aller Volksschüler besucht. Besonders hoch war der Anteil der Schüler in Zwergschulen in Bayern und Rheinland-Pfalz.

Mit der Trennung der Volksschulen in Grund- und Hauptschulen im Zuge der Landschulreform in den sechziger Jahren

Tabelle 8: Ein- bis zweiklassige Volksschulen der Flächenstaaten, 1956 bis 1965

Jahr	Schulen		Schüler	
	Anzahl	Anteil an sämtl. Volksschulen ¹⁾ in %	Anzahl	Anteil an der Gesamtzahl der Schüler an Volksschulen ¹⁾ in %
1956 a)	15 448	52,2	732 536	16,0
1957	15 818	52,3	751 299	16,1
1958	15 918	52,5	767 078	16,5
1959	15 763	52,0	784 572	16,4
1960	15 440	50,9	790 982	16,0
1961	15 136	49,9	777 741	15,5
1962	14 817	48,9	757 198	14,9
1963	14 302	47,4	724 887	14,1
1964	13 629	45,5	682 266	13,2
1965	12 599	43,0	626 420	11,9

¹⁾ Einschl. Realschulklassen.

a) Ohne Saarland.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Fachserie A: Bevölkerung und Kultur, Reihe 10: Bildungswesen, I. Allgemeinbildende Schulen, 1956-1961, S. 37 f.; 1962, S. 10; 1963, S. 16; 1964, S. 10, 1965, S. 32.

Tabelle 8 a: Volksschulklassen nach Schuljahrgängen 1966

	Ins- gesamt	davon Klassen für Einzeljah- gänge	davon mit Zusammenfassung von ... Schuljahrgängen						
			2	3	4	5	6	7	8
Anzahl	164 726	116 778	26 191	6 052	10 086	1 341	800	222	3 135
%	100,0	70,9	15,9	3,7	6,1	0,8	0,5	0,1	1,9

Quelle: s. Tabelle 8, Vorbericht 1966, S. 5.

verliert jedoch die "Klassigkeit" der Schulen ihre Aussagefähigkeit für den organisatorischen Ausbau der Schulen. Daher wurde in der amtlichen Statistik erstmals 1966 die Aufgliederung der Schülerjahrgänge auf Klassen ausgewiesen. Danach wurden 1966 erst 70,9 Prozent der Schüler in voll gegliederten Volksschulen unterrichtet. Erst in den letzten Jahren geht die Zahl der Schulen stärker zurück.

Die dritte Phase, die Konzentration des Schulsystems in Schulzentren und Gesamtschulen, hat in den meisten Ländern der Bundesrepublik gerade begonnen. Die Schulentwicklungspläne beziehungsweise -programme Baden-Württembergs, Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens und Schleswig-Holsteins sehen Schulzentren, der Schulentwicklungsplan Hessens Gesamtschulen vor. Bisher ist die Zahl der Schulanlagen, die die Zusammenfassung beziehungsweise Integration der bisher getrennten Schularten zulassen, noch relativ gering. Einen Überblick über die bayerischen Schulanlagen nach der Zahl und Art der in ihnen untergebrachten Schulen gibt die Tabelle 9. Danach wurden von insgesamt 7.487 Schulanlagen in Bayern nur 47 von Volksschulen und Realschulen, 32 von Volksschulen und Gymnasien und 33 von Realschulen und Gymnasien gemeinsam genutzt. Diese Daten erlauben jedoch keine Aussage über die Möglichkeit, die bisher getrennten Schularten zu integrieren.

Die hier skizzierte Entwicklung des Schulbaus findet kaum erkennbaren Ausdruck in der Höhe der Schulbauausgaben in den einzelnen Jahren. Vielmehr scheinen diese Ausgaben von der öffentlichen Finanzlage besonders stark abhängig zu sein. In den Boom-Jahren, zum Beispiel 1955 und 1964, die auch die öffentlichen Kassen füllten, stiegen die Schulbauausgaben stark überproportional an. Eine Gegenüberstellung der Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts und der Schulbauausgaben zeigt die außerordentlich prozyklische Entwicklung der Schulbauausgaben (Tabelle 10). Dagegen

Tabelle 9: Die Schulanlagen in Bayern im Schuljahr 1967/68 nach der Zahl und der Art der in ihnen untergebrachten Schulen

In der Schulanlage befanden sich	Zahl der Schul- anlagen ¹⁾	In der Schulanlage befanden sich	Zahl der Schul- anlagen ¹⁾
Nur 1 Schule	6 531	Berufsschulen und Berufs- fachschulen	19
2 Volksschulen	273	Berufsschulen und Fachschulen	20
3 Volksschulen	58	Realschulen und Gymnasien	33
4 und mehr Volksschulen	24	Realschulen und Berufsfach- schulen	19
Volksschulen u. Sonderschulen	102	Realschulen und Fachschulen	9
Volksschulen und Realschulen	47	Gymnasien und Fachschulen	4
Volksschulen und Gymnasien	32	Ingenieurschulen und Techniker- schulen	7
Volksschulen u. Berufsschulen	96	2 sonstige Schulen	48
2 Berufsschulen	30	3 sonstige Schulen	44
Berufsschulen u. Sonderschulen	21	4 und mehr sonstige Schulen	33
Berufsschulen und Realschulen	15		
Berufsschulen und Gymnasien	10		
		INSGESAMT	7 487

¹⁾ Ohne 89 Nichtschulanlagen

Quelle : Bayern in Zahlen, Monatshefte des Bayerischen Statistischen Landesamtes, Nr. 11(November)/1968, S. 368.

ist der Anteil der Schulbauten am gesamten öffentlichen Bauvolumen mit 14 bis 15 Prozent relativ stabil, wie Tabelle 11 zeigt. Vor 15 Jahren hatte er mit 15,9 Prozent allerdings etwas höher gelegen.

In der Rezession der Jahre 1966/67 gingen die Investitionen für Schulen sogar absolut zurück, und zwar stärker als die übrigen öffentlichen Bauausgaben. Die Unregelmäßigkeit der Entwicklung im Schulbausektor ist so groß, daß sie nicht

Tabelle 10: Wirtschaftswachstum und Schulbauausgaben von 1950 bis 1969 ^{a)}

Jahr	Bruttosozial- produkt Mrd. DM	Wachstumsrate des Bruttosozial- produkts in %	Schulbau- Ausgaben Mill. DM	Wachstumsrate der Schulbau- ausgaben in %
1950	97,9		225	
1951	119,5	22,1	387	72,0
1952	136,6	14,3	499	28,9
1953	147,1	7,7	576	15,4
1954	157,9	7,3	648	12,5
1955	180,4	14,2	766	18,2
1956	198,8	10,2	905	18,1
1957	216,3	8,8	889	- 1,8
1958	231,5	7,0	964	8,4
1959	250,9	8,4	1 176	22,0

1960	296,8	18,3 ^{b)}	1 059	- 9,9 ^{b)}
1961	326,2	9,9	1 502	41,8
1962	354,5	8,7	1 731	15,2
1963	377,6	6,5	2 091	20,8
1964	413,8	9,6	2 709	29,6
1965	452,7	9,4	2 888	6,6
1966	480,8	6,2	2 877	- 0,4
1967 ^{c)}	485,1	0,9	2 626	- 8,7
1968 ^{c)}	528,8	9,0	2 875	9,5
1969 ^{c)}	592,0	12,0	3 000	4,3

^{a)} Bis 1959: Bundesrepublik ohne Saarland und Berlin (West); ab 1960: Bundesrepublik einschl. Saarland und Berlin (West).

^{b)} Nicht aussagefähig wegen der Änderung des erfaßten Gebiets.

^{c)} Vorläufiges Ergebnis.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1969, S. 496;

Statistisches Bundesamt, Fachserie L; Finanzen und Steuern, Reihe 1: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden, II, Jahresabschlüsse, Staatsfinanzen und Kommunalfinanzen, 1950 ff.

Tabelle 11: Öffentliche Ausgaben ^{a)} für Bauten und große Instandsetzungen, 1955 und 1965 bis 1969

Jahr	Insgesamt Mill. DM	Aufgabenbereich Unterricht Mill. DM	Anteil in %
1955	4 816	766	15,9
1965	20 073	2 888	14,4
1966	20 198	2 877	14,2
1967	19 142	2 626	13,7
1968	19 269	2 875	14,9
1969 ⁺	20 063	3 000	15,0

^{a)}Unmittelbare Ausgaben.

⁺Haushaltsansätze; Gemeinden unter 10 000 Einw. geschätzt.

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland, 1958, 1968, 1969;
Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1969, S. 467, und Heft 12/1969, S. 674;
eigene Berechnungen.

allein aus der Finanzlage der Länder und Gemeinden erklärt werden kann. Eine andere Ursache wurde jedoch bisher nicht gefunden, auch nicht in den Interviews mit der Schulverwaltung. Es ist zu vermuten, daß die Gemeinden sehr stark "überschießende Reaktionen" auf eine Änderung ihrer Finanzlage zeigen.

Die besondere Konjunktorempfindlichkeit der Kommunalfinanzen wird nicht nur durch die Gewerbesteuer, sondern auch durch die Bindung der Schuldenaufnahmen an die ordentlichen Einnahmen hervorgerufen. So wird die prozyklische Wirkung der Gewerbesteuer noch verschärft. Die Gemeinden, die eine antizyklische Ausgabenpolitik betreiben wollen, werden nicht selten von der Kommunalaufsicht gehindert, die entsprechenden Kredite aufzunehmen. Auf die Zusammenhänge zwischen

Schulbau und kommunaler Kreditaufnahme soll weiter unten noch ausführlicher eingegangen werden.

Die Schulbauausgaben sind in den letzten Jahren erheblich hinter dem Bedarf zurückgeblieben, obwohl dieser aufgrund relativ bescheidener Zielvorstellungen, die zunächst keine Strukturreformen einbezogen, berechnet wurde. Nach der im Auftrage der Bildungskommission vorgenommenen Berechnung¹ hätten die Schulbauausgaben 1969 bereits 5,273 Mrd. DM betragen müssen, sie erreichten jedoch nur 3 Mrd. DM. Diese Projektion berücksichtigte lediglich die Erhöhung der Schülerzahlen aufgrund des Bevölkerungswachstums und den steigenden Besuch weiterführender Schulen sowie eine Verbesserung der Klassenfrequenzen.

Die außerordentlich stark prozyklische Entwicklung der Schulbauausgaben legt die Vermutung nahe, daß die Ausgaben weniger vom bildungspolitischen Bedarf als von den Finanzierungsmöglichkeiten determiniert wurden. Auch aus diesem Grunde sollen im folgenden die Finanzierungsmodalitäten genauer untersucht werden. Da Finanzierung und Kompetenzverteilung in enger Interdependenz stehen - wie noch darzustellen ist -, umfaßt die Analyse beide Aspekte.

¹ Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1970, a.a.O., S. 51.

4. Planungskriterien für Schulbauinvestitionen in der Bundesrepublik

Bevor wir uns der Organisation der Planung und Finanzierung von Schulbauinvestitionen zuwenden, muß - wie einleitend erwähnt - geklärt werden, welche Entscheidungskriterien für diese Investitionen sinnvoll sind. Erst dann können diejenigen Entscheidungsträger auf kommunaler und Landesebene bestimmt werden, die geeignet sind, diese Kriterien anzuwenden bei der Planung und Finanzierung von Schulbauinvestitionen.

In der quantitativen und strukturellen Entwicklung des Schulsystems stellen die Schulbau-Investitionen ganz besondere Probleme. Sie sind nicht nur ökonomischen, sondern vor allem bildungspolitischen, curricularen, regionalpolitischen und architektonischen Kriterien unterworfen. Zunächst seien diese Kriterien und ihr möglicher Beitrag zur Entscheidungsfindung genauer untersucht, bevor die Verteilung der Aufgaben und Lasten zwischen Gemeinden und Ländern auf diesem Gebiet behandelt wird.

4.1 Ökonomische Kriterien

4.1.1 Kosten-Ertrags-Analyse

Der Schulbau als langfristige Investition konkurriert bei der Verteilung der öffentlichen Mittel auf die verschiedenen Aufgabenbereiche mit anderen Infrastrukturinvestitionen, wie Ausbau des Verkehrsnetzes, des Gesundheitswesens und anderer öffentlicher Einrichtungen. Daher scheint es nahezuliegen, den Schulbau wie andere öffentliche Investitionen einer Kosten-Ertrags-Analyse zu unterziehen und Schulbauinvestitionen dort vorzunehmen, wo sie die höchste Rendite erwarten lassen. Tatsächlich wandten sich zahlreiche Bildungsökonomten, nachdem die volkswirtschaftlichen Erträge

der Bildungsinvestitionen nachgewiesen waren¹, der Kosten-Ertrags-Analyse zu. Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, diesen Ansatz hier nochmals darzustellen; hierzu sei als neuere Beispiele auf die Arbeiten von Billerbeck² und Freund³ verwiesen.

-
- ¹ Die ersten Untersuchungen und Vorarbeiten auf diesem Gebiet:
Becker, G. S.: "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis". In: Journal of Political Economy, Bd. 70 Suppl. (1962), S. 9-49.
Denison, E. F.: "Measuring the Contribution of Education to Economic Growth". In: OECD (Hrsg.): The Residual Factor and Economic Growth. Paris 1964.
Hansen, L. W.: "Total and Private Rates of Return to Investment in Schooling". In: Journal of Political Economy, Bd. 71 (1963), S. 128-140.
Miller, H. P.: "Annual and Lifetime Income in Relation to Education". In: American Economic Review, Bd. 50 (1960), H. 5, S. 962-986.
Mincer, J.: "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution". In: Journal of Political Economy, Bd. 66 (1958), S. 281-302.
Schultz, Th. W.: "Capital Formation by Education". In: Journal of Political Economy, Bd. 68 (1960), S. 571-583.
Weisbrod, B. A.: "Education and Investment in Human Capital". In: Journal of Political Economy, Bd. 70 (1962), S. 106-123.
- ² Billerbeck, K.: Kosten-Ertrags-Analyse. Ein Instrument zur Rationalisierung der administrativen Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. Berlin 1968.
Überblicke über die ältere Literatur über die Kosten-Ertrags-Analyse geben
Eckstein, O.: "A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria". In: Public Finance: Needs, Sources and Utilisation. Princeton, N.J., 1961; und Friedlaender, A. F.: "Public Investment Criteria: A Survey Article". In: Kausantalondellinen Aikakauskirja, 1964, S. 240-263.
- ³ Freund, R.: Bildungsplanung, Bildungsinvestition, Bildungsertrag. Wien 1969.
Siehe auch Hegelheimer, A.: "Bildungsökonomie und Bildungsplanung. Eine kritische Untersuchung der Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Bildungspolitik". In: Konjunkturpolitik, 1968, S. 11-40 und S. 93-133.

An dieser Stelle sollen jedoch einige Schlußfolgerungen Billerbecks und Freunds dargestellt und bewertet werden. Zuvor ist darauf hinzuweisen, daß sich der Kosten-Ertrags-Ansatz nicht nur auf Schulbauinvestitionen, sondern auf die gesamten Bildungsinvestitionen bezieht, da in der Bildungsökonomie nicht nur die Bauten, sondern auch die Personal- und laufenden Sachaufwendungen als Investitionen betrachtet werden. Ein Versuch, den Ansatz nur auf Schulbau anzuwenden, wurde bisher nicht unternommen. Ließe sich aber der Kosten-Ertrags-Ansatz als Entscheidungskriterium für die gesamten Schulausgaben verwenden, so wäre damit auch das Schulbauvolumen bestimmt, wenn sich der Anteil der Schulbauten an den Gesamtinvestitionen aufgrund anderer Kriterien bestimmen ließe. Ob sich für solche intrasektoralen Entscheidungen ebenfalls die Kosten-Ertrags-Analyse eignet, wird weiter unten noch erörtert.

Die Kritikpunkte der Kosten-Ertrags-Analyse lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Kritik an der Beschränkung auf monetäre Erträge

Diese Erträge werden gemessen an der durch die Bildungsinvestition erzielten Einkommensdifferenz gegenüber dem ohne diese Bildungsinvestition erzielten Einkommen. Die Messung beschränkt sich auf die internen Erträge, das heißt auf die den besser Ausgebildeten selbst zugute kommende Einkommensdifferenz, da die externen Erträge nicht meßbar sind. Die monetären Erträge, die bestimmten Gruppen oder der gesamten Volkswirtschaft beziehungsweise der Gesellschaft zugute kommen, werden also vernachlässigt. Noch geringere Aufmerksamkeit wird den nichtmonetären internen und externen Erträgen gewidmet. Zwar werden Anpassungsfähigkeit des Ausgebildeten, höhere Sicherheit und Stabilität seines Einkommens genannt, alle nicht erwerbsbezogenen Inhalte der Bildung aber werden als Konsumkomponente der Bildung zusammengefaßt und nicht weiter behandelt. Billerbeck nennt in einer Aufzählung von externen Erträgen¹, die er in acht Gruppen

¹ Billerbeck, K., a.a.O., S. 87-91.

einteilt, auch die Gleichheit der Bildungschancen. Die Chancengleichheit, die ein wesentliches Ziel der Bildungsreform in einem demokratischen Staat ist¹, kann durch die Kosten-Ertrags-Analyse überhaupt nicht erfaßt werden. Billerbeck gibt indirekt zu, daß die Ausklammerung der bildungspolitisch relevanten Faktoren von den Bildungsökonomern ganz bewußt vorgenommen wurde: "Dabei herrschte von Anfang an Klarheit darüber, daß die Bewertung allein der monetären Erträge nur deshalb erfolgte, weil hier rechnerisch die einzigen Anhaltspunkte gegeben waren, nicht etwa deshalb, weil die gesellschaftlichen und kulturellen 'Erträge' nicht erkannt wurden."² Neben das Kosten-Ertrags-Kriterium müssen also noch andere Entscheidungskriterien treten, wie auch von Freund und Billerbeck erwähnt³. Die Gewichtung dieser Kriterien in ihrem Verhältnis zueinander entzieht sich jedoch der Quantifizierung und der ökonomischen Analyse, wodurch der Stellenwert der Kosten-Ertrags-Analyse unbestimmbar wird.

- Kritik an den der Kosten-Ertrags-Analyse zugrunde liegenden Annahmen, wie vollständige Konkurrenz und konstante Qualität der Inputs in identische Beschäftigungen

Diese Kritik trifft gerade den Kern, auf den sich die Kosten-Ertrags-Analyse konzentriert, nämlich die Feststellung der Einkommensdifferenzen. Gerade bei einem erheblichen Ausbau des Bildungssystems, der quantitative und qualitative Änderungen des Arbeitskräftepotentials bewirkt, sind entsprechend große Änderungen am Arbeitsmarkt und damit der Einkommensstruktur zu erwarten. Daher sind zur Absicherung expansiver Bildungspolitik Untersuchungen über die Absorption zusätzlicher Ausgebildeter auf Teilmärkten

¹ Exemplarisch seien hier genannt: Dahrendorf, R.: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Hamburg 1965; Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O.

² Billerbeck, K., a.a.O., S. 102.

³ Vgl. Freund, R., a.a.O., S. 180, und Billerbeck, K., a.a.O., S. 226-229.

erforderlich. "Derartige ex-post-Analysen haben für ex-ante-Evaluationen, für die Anwendung des Wirtschaftlichkeitskriteriums auf Investitionen in den Produktionsfaktor Arbeit praktisch keinen Wert."¹ Die Kosten-Ertrags-Analyse setzt also marginale Änderungen der Ausbildungsquantität bei unverändertem Beschäftigungssystem voraus.

Noch stärker reduziert wird der Wert der Kosten-Ertrags-Analyse durch die Voraussetzung der Qualitätskonstanz. Ziel der Bildungsreform ist nicht der Ausbau des Bildungssystems bei unveränderter Qualität, sondern mit dem Ausbau soll zugleich eine Änderung der Struktur und der Bildungsinhalte erreicht werden.

- Kritik am Fehlen oder an der mangelnden Qualität der benötigten Daten über die Bevölkerungsstruktur und Bevölkerungsveränderung, Entwicklung des Sozialprodukts und der Arbeitsproduktivität, über die Schulstruktur und die Struktur des Wirtschaftssystems

Während für die beiden letztgenannten Datengruppen die im vorigen Abschnitt geäußerte grundsätzliche Kritik gilt, treffen die Mängel bei den übrigen Daten nicht das Konzept an sich, wohl aber dessen praktische Anwendbarkeit.

- Schlußfolgerungen aus der Kritik an der Kosten-Ertrags-Analyse

Obwohl Billerbeck und Freund die hier dargestellten Argumente wenigstens in Ansätzen behandeln, scheinen sie ihnen doch keine entscheidende Bedeutung beizumessen. So kommt Billerbeck zu dem Schluß: "Trotz dieser teils konzeptionellen, teils statistisch-technischen Grenzen der Kosten-Ertrags-Analyse ist aber in dieser Methode ein brauchbares Instrument für Investitionsentscheidungen im öffentlichen Sektor zu sehen, nicht zuletzt angesichts der Tatsache, daß

¹ Billerbeck, K., a.a.O., S. 139.

sich keine Alternative abzeichnet ..."¹ Zu dem gleichen Schluß kommt Freund², allerdings nicht ohne zu betonen, daß die Kosten-Ertrags-Analyse nicht das einzige Kriterium der Planung sein kann, will und darf.

Die Meinungen der beiden Autoren divergieren jedoch in der Frage, ob die Kosten-Ertrags-Analyse auch für intersektorale oder nur für intrasektorale Allokationsentscheidungen brauchbar ist. Während Billerbeck meint - ohne dies weiter zu begründen -, für intersektorale Entscheidungen müsse die Kosten-Ertrags-Analyse generell als untaugliches Instrument gelten³, ist Freund der Ansicht, die Kosten-Ertrags-Analyse erhalte mehr Gewicht, wenn einzelne Projekte aus verschiedenen Sektoren zum Vergleich stehen, zum Beispiel ein Staudamm und eine Schule⁴.

Beide Autoren halten die Kosten-Ertrags-Analyse für anwendbar auf intrasektorale Entscheidungen, also zum Beispiel auf die Entscheidung zwischen dem Ausbau der vorschulischen Erziehung und der Einführung des 10. Pflichtschuljahres. Gerade hier sind nun die stärksten Bedenken anzumelden. Betrachtet man nämlich das Bildungswesen als System⁵, so wird klar, daß der Entscheidungsspielraum für den Ausbau des einen oder des anderen Subsystems im Bildungsbereich verhältnismäßig gering ist. So erfordert die Reform der Grundstufe einen Ausbau der vorschulischen Erziehung, der Ausbau des Hochschulbereichs eine entsprechende Expansion der Sekundarstufe usw.

In einem Schulsystem mit äußerer Differenzierung, wie es in der Bundesrepublik noch besteht, würde die Kosten-Ertrags-Analyse bei schichtspezifischer Schulwahl dazu führen, daß

¹ Billerbeck, K., a.a.O., S. 61.

² Siehe Freund, R., a.a.O., S. 179 f.

³ Vgl. Billerbeck, K., a.a.O., S. 24.

⁴ Vgl. Freund, R., a.a.O., S. 174 f.

⁵ Als Beispiel hierzu siehe Hüfner, K.: Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung. Berlin 1969 (Studien und Berichte, Bd. 17).

diejenige Schulart ausgebaut wird, die von Kindern höherer Einkommensgruppen besucht wird und ihrerseits wieder Bezieher höherer Einkommen hervorbringt.

Als letzte Möglichkeit zur Anwendung der Kosten-Ertrags-Analyse bleibt schließlich die Entscheidung zwischen Alternativen zur Erreichung desselben Bildungszieles. Daß in diesem Grenzfall die Kosten-Ertrags-Analyse als Entscheidungskriterium dienen kann, ist unbestreitbar. Sehr zu bezweifeln ist aber, ob es zwei pädagogisch und bildungspolitisch gleichartige Lösungen mit unterschiedlicher Wirtschaftlichkeit überhaupt gibt. Hierzu werden häufig die Alternativen off-the-job-training und on-the-job-training zur Vorbereitung auf eine bestimmte Berufstätigkeit angeführt. Die Offenheit der Diskussion in diesem Feld scheint jedoch eher einen Rückstand der Berufsbildungsforschung als die pädagogische und bildungspolitische Gleichwertigkeit der Alternativen zu kennzeichnen.

Abgesehen von dem erwähnten Grenzfall, der im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter untersucht werden kann, muß aus der angeführten Kritik der Schluß gezogen werden, daß eine Kosten-Ertrags-Analyse, die den Ertrag durch das zusätzliche Lebenseinkommen bestimmt, keine Entscheidungshilfe bei Bildungsinvestitionen geben kann. Einige Bildungsökonomien fordern daher, die Kosten-Ertrags-Analyse in Bildungsforschung und Bildungsplanung völlig aufzugeben¹. Billerbeck meint: "Die letzte Entscheidung bleibt eine - vor allem auf Intuition und Erfahrung basierende - subjektive Entscheidung"²; er scheint bei dieser Aussage zu vergessen, daß es neben dem Kosten-Ertrags-Kalkül durchaus noch andere Kriterien zur Objektivierung von Entscheidungen gibt, auf die im weiteren noch eingegangen wird.

¹ Siehe zum Beispiel Merrett, S.: "The Rate of Return to Education: A Critique". In: Oxford Economic Papers (New Series), Bd. 18 (1966), H. 3, S. 301; und Vaizey, J. E.: The Economics of Education. London 1962.

² Billerbeck, K., a.a.O., S. 65.

Andere Autoren erkennen zwar die Unmöglichkeit der direkten Ertragsmessung, sehen jedoch einen Ausweg in der Bewertung von Alternativprojekten, übertragen also die übliche Opportunitätskostenberechnung auf die Ertragsseite. Dorn und Eckstein¹ zum Beispiel meinen, der Ertrag einer öffentlichen Tätigkeit lasse sich in der Regel mit Hilfe der eingesparten Kosten des Alternativprojekts messen. Es ist nicht einzusehen, wie Dorn und Eckstein zu ihrer pauschalen Aussage kommen. In der Regel trifft dies offensichtlich nicht zu; denn zum Teilertrag einer öffentlichen Investition können nur dann die eingesparten Kosten einer zweiten Investition gerechnet werden, wenn ein bestimmtes Kausalverhältnis zwischen den beiden Projekten besteht, wie zum Beispiel zwischen Resozialisierung, Verbrechensverhütung und Gefängnissen, zwischen öffentlichen Verkehrsmitteln und Straßen, das heißt, wenn der Bedarf nach der zweiten Investition durch die erste reduziert wird. Solche Alternativprojekte zu Bildungsinvestitionen lassen sich jedoch kaum in ihren Kosten bestimmen.

Eine andere Bewertungsmöglichkeit erwägt Arrow²: Er schlägt vor, da der Nutzen von Sozialinvestitionen aus technischen Gründen nicht zurechenbar ist und/oder soziale Ziele der Zuordnung entgegenstehen, die öffentlichen Güter zu Schattenpreisen, das heißt zu fiktiven Marktpreisen, zu bewerten. Zu diesem Zweck wird geschätzt, bei welchem Preis der Markt geräumt würde. "In a democratic society, it is perfectly proper that the valuation be made by the political process. It would however be a major improvement in the relevance of the discussion if the shadow price were the explicit subjekt."³ An anderer Stelle sagt Arrow, die Bil-

¹ Dorn, D., und Eckstein, G.: "Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung". In: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 88 (1968), H. 4, S. 441-456.

² Arrow, K.: "Criteria for Social Investments". In: UNESCO (Hrsg.): Readings in the Economics of Education. Paris 1968, S. 869-880.

³ Ebenda, S. 873.

dung sei ökonomischer Analyse zugänglich wie jede andere Sozialinvestition. Ob er auch das Schattenpreis-Konzept auf das Bildungssystem anwenden will, bleibt offen. Das Konzept könnte möglicherweise mit Hilfe von Untersuchungen über die Einkommensabhängigkeit der Nachfrage nach Bildung¹ operationalisiert werden, würde jedoch bildungspolitischen, sozialpolitischen und regionalpolitischen Zielen mit Sicherheit widersprechen, da die Nachfrage nach Bildung und der entsprechende Ausbau des Bildungssystems aus der jeweiligen Einkommensverteilung abgeleitet würde.

4.1.2 Andere ökonomische Ansätze

Eine Vorarbeit zur Ermittlung der Faktoren, die die Höhe der öffentlichen Bildungsausgaben bestimmen, ist die Regressionsanalyse Hirschs² in den USA in einer Region mit 29 Schulbezirken. Hirschs einfaches Modell enthält folgende Variablen: Die laufenden öffentlichen Schulausgaben einschließlich Schuldendienst, die Schülerzahl und deren Anstieg in einem Sechs-Jahres-Zeitraum, die "Schülerdichte"³, das Realvermögen, bezogen auf die Schülerzahl, und einen Index des Umfangs und der Qualität der Bildung in den öffentlichen Schulen. Das Realvermögen wurde als Variable aufgenommen, weil die wichtigste Finanzierungsquelle der amerikanischen Schulen die property tax ist und daher die Finanzierungsfähigkeit (bei gleicher Finanzierungswilligkeit) eines Schulbezirks durch das in diesem Bezirk vorhandene Realvermögen gemessen werden kann. Tatsächlich stellte sich diese

¹ Hierzu siehe Berger, W.: Zur Theorie der Bildungsnachfrage. Ein Beitrag zur Identifizierung der Determinanten privater Nachfrage nach formaler Bildung. Berlin 1969 (Studien und Berichte, Bd. 19).

² Hirsch, W. Z.: "Determinants of Public Education Expenditures". In: National Tax Journal, Bd. 13 (1960), S. 29-40.

³ Zahl der Schüler je Quadratmeile.

Variable als die wichtigste Determinante der Schulausgaben heraus¹.

Aus Hirschs Ergebnissen lassen sich zwar keine Entscheidungskriterien für Bildungsinvestitionen ableiten, aber die Bedeutung der Finanzkraft des Schulträgers wird bei der Analyse und Organisation von Entscheidungsprozessen, insbesondere der kommunalen Schulträger, zu beachten sein. Wenn auch die kommunale Schulfinanzierung in der BRD nicht von einer einzigen Steuer abhängig ist, so ist doch zu vermuten, daß die starke Realsteuer-Abhängigkeit und deren regionale Streuung auch die Schulfinanzierung beeinträchtigt hat.

Da die Anwendung des ökonomischen Rationalprinzips im eigentlichen Sinne, also die Optimierung des Kosten-Ertrags-Verhältnisses, bei Investitionsentscheidungen im Schulsystem nicht möglich ist, liegt es nahe, die Bildungsinvestitionen auf den Bedarf auszurichten. Über die Ermittlung dieses Bedarfs wurde in Bildungsforschung und -politik eine ständige Diskussion geführt, die noch nicht abgeschlossen ist. Dabei stehen sich im wesentlichen zwei Ansätze gegenüber: Während der eine (manpower approach) sich auf den Bedarf der Wirtschaft und Gesellschaft an Ausgebildeten bezieht, zielt der andere (social demand approach) auf den Bedarf an Bildungsplätzen, der sich aus der (autonomen und induzierten) Nachfrage der Individuen nach Bildung ergibt. Beide Ansätze sind in den letzten Jahren so häufig dargestellt und kritisiert worden², daß auf eine Wiederholung hier verzichtet

¹ Vgl. Hirsch, W. Z., a.a.O., S. 36.

² Siehe hierzu unter anderem: Widmaier, H. P. und Mitarbeiter: Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung. Villingen 1966 (Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 3); Widmaier, H. P., und Bahr, K.: Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik. Stuttgart 1966. Hüfner, K., a.a.O.; Riese, H.: "Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens". In: Konjunkturpolitik, Bd. 14 (1968), H. 5/6, S. 261-290.

werden kann. Die Betrachtung soll sich hier auf die Anwendungsmöglichkeiten bei Investitionsentscheidungen für das Schulsystem beschränken. Da der manpower approach in dem Versuch besteht, aus der prognostizierten oder als Zielprojektion vorgegebenen Entwicklung des Sozialprodukts, der Produktions- und der Produktivitätsstruktur den Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften abzuleiten, ist er als ökonomisch-technologischer Ansatz anzusehen und soll daher an dieser Stelle behandelt werden. Der social demand approach dagegen ist nicht ökonomisch determiniert und kann als bildungspolitischer Ansatz bezeichnet werden¹.

Die Koppelung des Ausbaus des Bildungssystems an Arbeitskräftebedarfsuntersuchungen wurde in der bildungspolitischen Diskussion der letzten Jahre, insbesondere von der Unternehmerseite, immer wieder gefordert². Riese weist in seiner Kritik der bisherigen Bildungsplanung mit Recht darauf hin, daß Wahl und Beurteilung beider Ansätze ideologisch getroffen wurden³. Riese trifft den Kern der Auseinandersetzungen um den manpower approach, indem er dessen Abhängigkeit von der Starrheit des Bildungssystems und des Beschäftigungssystems aufzeigt: Je geringer die Flexibilität beider Systeme ist, desto stärker sieht sich die Bildungspolitik gezwungen, die Bildungsplanung am Arbeitskräftebedarf auszurichten. Eine expansive Bildungspolitik, die eine Strukturreform des Bildungswesens einschließt, wird langfristig die Berufsstruktur und das Beschäftigungs-

¹ Riese faßt beide Ansätze als "Strukturanalyse" zusammen und stellt sie dem Kosten-Ertrags-Ansatz gegenüber. Vgl. Riese, H.: "Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung". In: Hüfner, K., und Naumann, J. (Hrsg.): Bildungsökonomie. Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag. Stuttgart 1969, S. 123-138.

² Als typisches Beispiel siehe das 12. Gespräch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft am 22. November 1968: Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Chancenlose Bildung durch Bildungschancen. Bildungsbedürfnis und Ausbildungsbedarf. Kernfragen unserer Bildungspolitik. Bonn 1970.

³ Vgl. Riese, H.: "Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens", a.a.O., S. 266.

system verändern¹, so daß der traditionelle manpower approach obsolet wird.

Die bisherigen Manpower-Analysen konzentrierten sich fast ausschließlich auf den Bedarf an Hochschulabsolventen. Wegen der bisher sehr starren Verbindung von Hochschul- und Schulsystem in der Bundesrepublik² wurde aber durch solche Berechnungen auch der Ausbau der zur Hochschulreife führenden Schulen limitiert, zumal zusätzlicher Bedarf für Abiturienten im unveränderten Beschäftigungssystem praktisch nicht besteht³. Trotz der beschränkten Aussagekraft, der der manpower approach unterliegt, wurde noch 1967 aus den Ergebnissen der von Riese im Auftrage des Wissenschaftsrates vorgenommenen Hochschulabsolventen-Bedarfsschätzung der leichtfertige Schluß gezogen, "daß die erforderliche Expansion der Studentenzahlen bereits stattgefunden hat und eine lediglich geringfügige Erhöhung der Zahl der Studenten genügen wird, um die Nachfrage nach Hochschulabsolventen in den nächsten zwanzig oder gar dreißig Jahren zu decken"⁴. Bei unverändertem Schulsystem hätte sich daraus ein entsprechend geringer Ausbaubedarf für die Gymnasien ergeben, während sich gleichzeitig aufgrund der steigenden individuellen Nachfrage nach weiterführender Bildung die Notwendigkeit einer starken Expansion des Sekundarschulbereichs zeigte.

¹ Zur Beziehung zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem siehe Winterhager, W. D.: "Aktive Bildungspolitik und Beschäftigung". In: Zeitschrift für Pädagogik, 1970, H. 3, S. 396-406; Hartung, K., Nuthmann, R., und Winterhager, W. D.: Politologen im Beruf. Das Innovationspotential einer neuen akademischen Fachrichtung. Stuttgart 1970.

² Mehr als 90 Prozent der Abiturienten gehen in den Hochschulbereich über.

³ Dies wurde durch eine Umfrage des Ettlinger Kreises und des Deutschen Industrieinstituts in letzter Zeit nochmals bestätigt.

⁴ Riese, H.: Die Ermittlung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 1967, S. 101.

Am Konflikt zwischen Arbeitskräftebedarf und Bildungsnachfrage wird deutlich, daß Manpower-Analysen für die quantitative Planung eines expandierenden, jedoch strukturell unveränderten Bildungssystems ungeeignet sind, aber die Notwendigkeit zur Reform des Bildungssystems und des Beschäftigungssystems verdeutlichen können. Diese Reform kann in verschiedenen Richtungen verlaufen:

- Erhöhung der Flexibilität des Systems, die durch Substituierbarkeit und Transferierbarkeit bestimmt ist¹,
- Erhöhung des nicht berufsbezogenen Anteils der Bildung.

Die zweite Möglichkeit wird in der Diskussion über die Beziehungen zwischen Bildungssystem und Beschäftigungssystem oft übersehen. Es ist zu vermuten, daß diese Komponente trotz der engen Ausrichtung der Berufsbildung, insbesondere im dualen System², auf einzelne Berufe schon jetzt eine erhebliche Rolle spielt. Die durch die Fehlsteuerung und mangelnde Flexibilität des Bildungs- und Beschäftigungssystems verursachten Friktionen - etwa ein Drittel der Lehrlinge wechselt nach Abschluß der Lehrzeit den Beruf³ - müssen auf diese Weise ausgeglichen werden.

Bei Verzicht auf den manpower approach und einseitiger Anwendung des social demand approach läßt sich jedoch das

¹ Siehe hierzu Riese, H.: "Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung", a.a.O., und die dort angegebene weitere Literatur. "Man spricht von Substituierbarkeit, wenn Personen unterschiedlicher Ausbildung den gleichen Beruf, von Transferierbarkeit, wenn Personen gleicher Ausbildung verschiedene Berufe ausüben können." (Ebenda, S. 121)

² Unter dualen System versteht man eine Kombination von schulischer und betrieblicher beziehungsweise überbetrieblicher Ausbildung. Siehe zum Beispiel Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Bonn 1969.

³ Siehe Zimmermann: "Der Berufswechsel nach abgeschlossener Lehrzeit. Ergebnisse einer 1961 in Berlin (West) durchgeführten Stichprobenerhebung". In: Berliner Statistik, 17. Jg. (1963), H. 1, S. 2-4.

Problem der Verteilung der Auszubildenden auf Fachrichtungen beziehungsweise Berufe - und damit auf berufliche Schularten - nicht lösen. Einen Ausweg sieht Riese in der Kombination des Kosten-Ertrags-Ansatzes mit den beiden anderen Ansätzen¹: Während nach dem traditionellen Manpower-Ansatz aus der wirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitskräftebedarf bei gegebenen Einkommensverhältnissen abgeleitet werden kann, müßten die Einkommensverhältnisse in den einzelnen Berufen daraufhin untersucht werden, ob sie Überschuß oder Knappheit der betreffenden Qualifikationen reflektieren. Dabei müßten institutionelle Beschränkungen und andere Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes berücksichtigt werden. Aus dieser Analyse müßten sich dann die Fachrichtungen ergeben, in denen das Bildungssystem auszubauen wäre, bis die sich aus dem social demand approach ergebende Gesamtkapazität erreicht wird. Aus diesem Ansatz ergäbe sich ein Bildungssystem mit freier Wahl des Bildungsniveaus (der Lernfähigkeit und -willigkeit des einzelnen entsprechend), aber mit gelenkter Wahl der Fachrichtung.

Als Beispiel für die Relevanz seines Ansatzes führt Riese die hohen Einkommen der Programmierer an². Gerade dieses Beispiel zeigt aber auch die Fragwürdigkeit des Ansatzes: Schon heute ist nämlich bekannt, daß der Bedarf an Programmierern im Zuge des weiteren technischen Fortschritts wieder zurückgehen wird, weil deren Funktion von Automaten übernommen werden kann. Die Einkommensrelationen zeigen - wenn überhaupt - nur die augenblickliche Knappheit an. Über Einkommens- und Nachfrageelastizitäten an den Arbeitsmärkten lassen sich nur vage Vermutungen äußern. Alle Marktunvollkommenheiten müßten nicht nur analysiert und eliminiert, sondern auch die mögliche Entstehung neuer prognostiziert

¹ Vgl. Riese H.: "Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung", a.a.O., S. 131-135.

² Ebenda, S. 132.

werden. Angesichts dieser Schwierigkeiten muß Rieses Vorschlag sehr skeptisch beurteilt werden.

Während bisher der manpower approach in bezug auf die globale und sektorale Steuerung des Bildungswesens untersucht wurde, ist noch zu erörtern, ob er für Entscheidungen bezüglich der Errichtung und des Ausbaus einzelner, insbesondere beruflicher Schulen brauchbar ist. Bei beruflichen Schulen wäre eine Prognostizierung der Schülerzahlen für die einzelnen Fachrichtungen besonders notwendig. Von den beruflichen Schulen wird oft die Deckung des lokalen und regionalen Arbeitskräftebedarfs verlangt. Zweifellos ist es unmöglich, hier auf Bedarfsfeststellungen zu verzichten. Eine mittelfristige Manpower-Analyse ist, solange überhaupt noch isolierte berufliche Schulen errichtet werden, selbstverständlich sinnvoller als die Orientierung allein an der augenblicklichen Arbeitsmarktlage. Längerfristig gilt es dagegen, die Flexibilität durch Integration der allgemeinen und beruflichen Schulen zu erhöhen. Bei der Manpower-Analyse für eine einzelne Schule ist die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung im Schuleinzugsbereich in den Rahmen der Region und des ganzen Landes zu stellen. Wenn keine gesamtwirtschaftliche und keine Regionalplanung existiert, können solche Partialanalysen nur sehr provisorischen Charakter haben. Eine Fehlplanung in diesem Bereich hat wegen der geringen Durchlässigkeit und der direkten Berufsbezogenheit des beruflichen Schulwesens noch schwerwiegendere Folgen als im allgemeinbildenden Bereich. Nicht nur Fehlinvestitionen in Schulgebäude und -ausrüstungen sind die Folgen, sondern auch Fehlleitung der zukünftigen Arbeitskräfte, zumal die Wahl des Ausbildungsganges häufig nicht von der Lage und der abschätzbaren Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, sondern vom Angebot an Ausbildungseinrichtungen beeinflusst wird. Auf die Abhängigkeit der Bildungsnachfrage vom Angebot wird im nächsten Abschnitt noch eingegangen.

4.2 Bildungspolitische Kriterien

Dem manpower approach der Bildungsökonomie wird der social demand approach gegenübergestellt, der auf den Ausbau des Bildungssystems entsprechend der Nachfrage nach Bildung abzielt. Diese Nachfrage aber wird ihrerseits von der Bildungswerbung und vom Ausbau des Bildungssystems sehr stark beeinflusst. Je nach Berücksichtigung dieser Interdependenz kann man reaktive und aktive Bildungspolitik unterscheiden.

4.2.1 Reaktive Bildungspolitik

In seiner einfachsten Form versucht der Nachfrage-Ansatz aus der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung mit Hilfe von Annahmen bestimmter Anteile von Schülern an der Gesamtbevölkerung sowie bestimmter Übergangs- und Erfolgsquoten die Schülerzahlen in den verschiedenen Schularten zu prognostizieren. Liegt keine nach Altersjahrgängen gegliederte Bevölkerungsprognose vor, so muß die Zahl der Grundschüler als Anteil an der Gesamtbevölkerung prognostiziert werden, während sich die Schülerzahlen der weiterführenden Schulen mit Hilfe der Übergangsquoten aus den Grundschulen ergeben. Häufig wird der in den letzten Jahren beobachtete Trend der Übergänge auf weiterführende Schulen extrapoliert. Auf diese Weise wird das bildungspolitische Verhalten der Vergangenheit einfach fortgeschrieben¹. Da die Übergangs- und Erfolgsquoten nur im gegebenen Schulsystem gelten, ist die Methode zur Planung einer Strukturreform nicht geeignet. Nur system-

¹ Vgl. Bahr, K.: "Zusammenfassende Darstellung verschiedener Ansätze zur Bildungsplanung". In: Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Internationales Seminar über Bildungsplanung. Berlin 1967, S. 29-51; und Freund, R., a.a.O., S. 29. Es dürfte kein Zufall sein, daß gerade die relevante Arbeitsgruppen der Kultusministerkonferenz, deren Vorsitzende aus bildungspolitisch konservativen Bundesländern stammen, die "Übergangsquotenmethode" favorisieren. Als neuere Darstellung dieser Methode siehe Schmittlein, K.: Berechnungsmodell für die Vorausschätzung der Zahl der Schüler und Schulabgänger. Methodische Studie mit den Ergebnissen einer ersten Rechnung für Bayern. Stuttgart 1969.

immanente Verschiebungen können in ihrer Auswirkung auf den Trend berücksichtigt werden, wie zum Beispiel der Einfluß der Bildungswerbung auf die Übergangsquoten.

Die Methode läßt sich verfeinern durch eine nach Altersjahren gegliederte Bevölkerungsvorausschätzung. Insbesondere die Zahl der Grundschüler läßt sich dann wesentlich genauer bestimmen als aus einer globalen Bevölkerungsprognose. Bei der Planung für eine Region oder eine einzelne Schule ist die Gliederung der Bevölkerungsprognose im Schuleinzugsbereich nach Altersjahrgängen unerlässlich, da sich in einzelnen Gebieten, insbesondere in Neubaugebieten, erhebliche Abweichungen vom Durchschnitt ergeben können. Hier versagen häufig nicht nur die statistischen Ämter, sondern auch die Wohnungsbaugesellschaften, die über die Gliederung der Bevölkerung, für die sie einen Wohnbezirk errichten, orientiert sein sollten.

Da die Entwicklung der Grundschülerzahl praktisch aus der Geburtenstatistik ablesbar ist und wegen der späten Einschulung in der Bundesrepublik der Planungszeitraum besonders lang ist¹, dürften in diesem Bereich keine Friktionen auftreten.

4.2.2 Aktive Bildungspolitik

Eine aktive Bildungspolitik läßt sich mit Hilfe des Nachfrage-Ansatzes planen, indem man an die Stelle von Trendextrapolationen politisch determinierte Zielwerte des relativen Schulbesuchs setzt. Damit wird die Nachfrage nach Bildung nicht mehr als autonom behandelt, sondern durch

¹ Das tatsächliche Einschulungsalter liegt in der BRD bei 6,8 Jahren. Nach den Empfehlungen der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates soll es auf 5 Jahre herabgesetzt werden. Siehe Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O.

Struktur und Umfang des Bildungssystems selbst beeinflusst. Durch mehrere Untersuchungen¹ wurde nachgewiesen, daß der relative Schulbesuch² auch vom Angebot an Bildungseinrichtungen abhängig ist. Der Faktor des Schulstandorts und der Verkehrsverbindungen tritt neben die Schichtenzugehörigkeit, das Einkommen, den Beruf, die Konfession, das Geschlecht als Determinanten der Bildungsnachfrage. Man kann Bahr nicht zustimmen, wenn er behauptet, "daß über die Faktoren, die die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen im einzelnen bestimmen, so gut wie nichts bekannt ist"³.

Geipel weist nach, daß der relative Schulbesuch mit der Entfernung vom Schulstandort abnimmt. Er identifiziert geschlossene Gebiete von bis zu 15 Gemeinden, aus denen in einem Jahrzehnt (1956 bis 1965) kein einziger Realschulabsolvent oder Abiturient hervorging. Diese Gebiete sind von Ringen umgeben, in denen wenigstens eine der beiden Qualifikationen erreicht wurde⁴. Es ergeben sich "Gebiete komplementären Bildungsverhaltens", die ein Substitutionsverhältnis zwischen Realschulen und Gymnasien anzeigen. Peisert weist besonders darauf hin, daß für die Identifizierung der Regionen geringen relativen Schulbesuchs eine Analyse auf Landkreisebene nicht ausreicht, sondern eine Desaggregation bis in die einzelnen Gemeinden erforderlich ist⁵.

¹ Siehe hierzu: Bühl, W. L.: Schule und gesellschaftlicher Wandel. Stuttgart 1968. Geipel, R.: Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens. Studien zur Bildungsökonomie und zur Frage der gymnasialen Standorte in Hessen. Frankfurt a.M., Berlin, Bonn und München 1965; ders.: Bildungsplanung und Raumordnung. Frankfurt a.M., Berlin, Bonn und München 1968; Peisert, H.: Soziale Lage und Bildungschancen in Deutschland. München 1967.

² Anteil der Schüler an der entsprechenden Altersgruppe.

³ Bahr, K., a.a.O., S. 37.

⁴ Geipel, R.: Bildungsplanung und Raumordnung, a.a.O., S. 13.

⁵ Vgl. Peisert, H., a.a.O., S. 62.

Zwischen der daraus ableitbaren Notwendigkeit, das Schulnetz zu verdichten, und der erforderlichen Mindestschulgröße, die mit dem Übergang von der äußeren zur inneren Differenzierung des Schulsystems zunimmt, entstehen Konflikte, die nur durch ein Schülertransportsystem lösbar sind. Hierauf wird weiter unten noch eingegangen.

Zunächst soll die Frage erörtert werden, wie die Zielwerte des relativen Schulbesuchs ermittelt werden können, aus denen sich die Schülerzahlen und damit der Schulbaubedarf ergeben. In der bildungspolitischen Diskussion wurde immer wieder darauf hingewiesen, daß Dahrendorfs Formel "Bildung ist Bürgerrecht" für die Planung eine Leerformel ist. In Baden-Württemberg zum Beispiel wurde als Zielwert für 1980 eine Abiturientenquote von 15 Prozent angesetzt¹. Andererseits wird im Schulentwicklungsplan I für Baden-Württemberg eine Verteilung der Schüler auf Hauptschulen, Realschulen und Gymnasien im Verhältnis 2 : 1 : 1 vorgesehen²; nur in Stadtkreisen sollen nicht 25 Prozent, sondern 35 Prozent der Schüler auf Gymnasien übergehen. Diese Zielwerte sind politisch willkürlich gesetzt; ebenso - wahrscheinlich mit größerer Plausibilität - könnte man einen Vollzeitschulbesuch für alle Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr als Realisierung des Bürgerrechts auf Bildung bezeichnen. In der politischen Beratungssituation müssen diese unterschiedlichen Ziele gemeinsam durch Politiker und Berater herausgearbeitet werden und in die Zielfunktion Eingang finden. "Dieser Dialog kann zu einer stärkeren Artikulierung der politischen Zielsetzung führen und zugleich nach Prüfung der gegebenen Möglichkeiten

¹ Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Richtlinien für den ersten Abschnitt. Villingen 1966 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 1).

² Dass. (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Verwirklichung des ersten Abschnitts. Villingen 1968 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 14), S. I/41.

der Zielerfüllung eine Neuorientierung und Neuformulierung jener einleiten."¹

Diese bildungspolitische Diskussion hat sich von übergeordneten politischen Zielen und Verfassungsgrundsätzen leiten zu lassen. Insbesondere ist auf das Recht zur freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG) und zur freien Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte (Art. 12 GG) hinzuweisen. Auch in den Länderverfassungen finden sich Bestimmungen, aus denen die Ziele des Bildungssystems ableitbar sind. So heißt es zum Beispiel in der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (Art. 11): "Jeder junge Mensch hat ohne Rücksicht auf seine Herkunft oder wirtschaftliche Lage das Recht auf eine seiner Begabung entsprechende Erziehung und Ausbildung." Die von der traditionellen Bildungsökonomie als Hauptziel des Bildungssystems unterstellte Maximierung des wirtschaftlichen Wachstums oder die Optimierung des Kosten-Ertrags-Verhältnisses dagegen finden sich in keiner Verfassung und keinem Schulgesetz.

Daher scheint es nahezuliegen, den Ausbau des Bildungssystems in erster Linie vom "Begabungspotential" eines Volkes abhängig zu machen. Dementsprechend stand am Beginn der Bildungsexpansion Anfang der sechziger Jahre auch eine ausgedehnte Diskussion über die Ausschöpfung der "Begabungsreserven"².

¹ Widmaier, H. P.: "Zur Planung von Sozialinvestitionen". In: Hüfner, K., und Naumann, J. (Hrsg.): Bildungsökonomie. Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag. Stuttgart 1969, S. 169.

² Siehe hierzu: Bojus, T.: "Bildungsangebot und Begabungsreserven". In: Südwestdeutsche Schulblätter, 1964, H. 1, S. 22-25; Ernst, K.: "Begabungsreserven in ländlichen Gebieten". In: Der katholische Erzieher, 1963 (Beilage "Die Landschule"); Furck, K. L.: "Gibt es eine Begabungsreserve?" In: Niedersächsische Lehrerzeitung, 1963, H. 12, S. 5 f.; Hitpaß, J.: Abiturientennachwuchs in der Realschule. Ratingen 1967; Ruprecht, E.: Bayern überprüft seine Begabtenreserven. München o.J. (1964).

Dabei wurde Begabung überwiegend als eine genetische Konstante aufgefaßt, die man nur zu entdecken brauchte. Jedes Kind sollte die seiner Begabung gemäße Schulart besuchen¹. Auf diese Weise versuchten konservative Bildungspolitiker auch, den säulenartigen Aufbau und die geringe horizontale Durchlässigkeit des Schulsystems zu rechtfertigen.

In den letzten Jahren aber hat sich ein Wandel des Begabungsbegriffs durchgesetzt, der weitreichende Konsequenzen für die bildungspolitischen Entscheidungen hat. Begabung wird nicht mehr als genetische Konstante, sondern wesentlich als Ergebnis der in der jeweiligen sozialen Umwelt gemachten Erfahrung, als zu entwickelnde Lernfähigkeit angesehen². Daraus ergibt sich, daß die Auslese- zugunsten der Förderungsfunktion des Bildungssystems zurücktritt. Das Bildungssystem ist so auszubauen und zu strukturieren, daß alle Individuen so weit wie nur möglich gefördert werden können. Chancengleichheit kann nicht nur die formale Offenheit des Zugangs zu den Bildungsinstitutionen bedeuten, sondern ist erst herzustellen durch bestmöglichen Ausgleich milieubedingter Nachteile.

Aus der Wandlung des Begabungsbegriffs ergibt sich also, daß aktive Bildungspolitik nicht nur darin besteht, die vorhandene und die durch Bildung geweckte Bildungsnachfrage zu decken³, sondern auch Lernfähigkeit ("Begabung") zu

¹ Siehe zum Beispiel Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Verwirklichung des ersten Abschnitts, a.a.O., S. 1/4 und I/10.

² Siehe hierzu insbesondere Roth, H. (Hrsg.): Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. Stuttgart 1968 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 4).

³ Die latente Bildungsnachfrage scheint weit größer zu sein als allgemein angenommen wird. Nach Untersuchungen von Loehrke und Gebauer hätten 79 Prozent der befragten Eltern aus der Schicht der ungelernten Arbeiter und 76 Prozent
Fortsetzung der Fußnote auf der folgenden Seite.

entwickeln und Bildungsnachfrage durch ein erweitertes Schulangebot zu induzieren¹.

In bezug auf die Nachfrageinduzierung ist das Bildungssystem nicht vergleichbar mit anderen Sektoren der Infrastruktur, zum Beispiel dem Gesundheitswesen, wo ein Ausbau der Krankenhäuser nicht die Zahl der Kranken erhöht - abgesehen von der vorbeugenden Medizin.

Nach dem Abbau der vertikalen Gliederung des Schulsystems, die dem Ziel der Chancengleichheit widerspricht², wird sich die bildungspolitische Diskussion der Zielwerte des relativen Schulbesuchs vor allem an dem gesellschaftlichen Konsens in der Frage orientieren, in welchem Alter die Jugendlichen überhaupt in den Arbeitsprozeß eintreten sollen. Während im letzten Jahrhundert Kinderarbeit sehr verbreitet war, wird jetzt gefordert, daß niemand vor Vollendung des 16. Lebensjahres ein Arbeitsverhältnis eingehen darf³. Im Plan "Europa 2000" wird bereits für alle europäischen Industriestaaten eine Annäherung des relativen Schulbesuchs in der Sekundarstufe (etwa bis zum 18. Lebensjahr) an 100 Prozent zugrunde gelegt⁴.

Fortsetzung Fußnote 3 von Seite 54:

zent aus der Jer Facharbeiter gern eine weiterführende Schule besucht. Erst an dritter Stelle folgten die Beamten und Angestellten mit 75 Prozent. Vgl. Loehrke, T., und Gebauer, E.: Gründe für oder gegen die Wahl weiterführender Schulen in verschiedenen Bevölkerungskreisen. Frankfurt a.M. 1965, S. 73.

¹ Die Nachfrageinduzierung in diesem gesellschaftlich relevanten Sektor erscheint um so mehr gerechtfertigt, als in einem anderen Sektor (im Konsumgütersektor der Marktwirtschaft) manche neuen Bedürfnisse allein deshalb geweckt werden, um neue Verwertungsmöglichkeiten für das Privatkapital zu schaffen.

² Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der 'Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O.

³ Siehe ders.: Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung, a.a.O.

⁴ Noch unveröffentlichtes Manuskript.

Die Zahl der Übergänge aus der obligatorischen Mittelstufe (5. bis 10. Schuljahr) in die Oberstufe hängt vor allem von den Curricula der beiden Stufen ab. Gelingt es, die Lernfähigkeit und Motivation in der Mittelstufe zu erhalten beziehungsweise zu wecken, und werden in der Oberstufe berufsbezogene und andere Kurse integriert, so werden die Übergangsquoten erheblich ansteigen. In dieser Entwicklung kann ein relativer Schulbesuch von 45 bis 55 Prozent, wie er von der Bildungskommission für 1980 in der Sekundarstufe II angesetzt wird¹, nur ein Zwischenziel sein. Es ging aus der Diskussion mit Beratern und Politikern hervor. Die Mehrheit der Kultusminister hat diese Zielwerte in der Diskussion mit der Bildungskommission akzeptiert, und die Bundesregierung übernahm sie anschließend in ihren Bericht zur Bildungspolitik². Damit entspricht dieser Prozeß der Zielfindung in Ansätzen dem oben skizzierten Modell der Diskussion zwischen Wissenschaft und Politik.

4.3 Curriculare³ Kriterien

Nachdem als Zwischenergebnis feststeht, daß die Größe des gesamten Schulsystems - und damit der Schulbaubedarf - weder durch den Bedarf des Beschäftigungssystems noch durch das "Begabungspotential", sondern durch politische Entscheidungen determiniert ist, stellt sich nun die Frage nach der Größe der einzelnen Schulen. Deren Mindestgröße ergibt sich aus den Curricula, da für ein differenziertes Angebot von

¹ Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 305.

² Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht zur Bildungspolitik. Bonn 1970 (Drucksache VI/925).

³ "Curriculum bedeutet das inhaltliche und didaktische Programm eines Lernvorgangs, der im Hinblick auf ein Lernziel abgegrenzt ist." (Siehe Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 50 f.) Selbstverständlich entsprechen auch die Curricula bildungs- und gesellschaftspolitischen Zielen.

Fach- und Leistungskursen eine entsprechende Zahl von Räumen benötigt wird. Auch die jeweils adäquate Gruppengröße, die in der gegenwärtigen Mangelsituation durch die Zahl der verfügbaren Lehrer bestimmt wird, ist vom Curriculum abhängig. Während für manche Lehrinhalte und -methoden Großgruppen von 120 und mehr Schülern geeignet sind, ist für andere die Kleingruppe von drei bis vier Schülern erforderlich. Der rationelle Einsatz der Lehrer und ein hoher Nutzungsgrad der Räume werden dann zu Nebenbedingungen. Die häufig gestellte Frage nach der optimalen "Betriebsgröße" von Schulen ist also primär kein betriebswirtschaftliches, sondern ein curriculares Problem.

Ein aufgrund des gegenwärtigen Lehrplans optimiertes Raumprogramm kann in einer im Verhältnis zur Lebensdauer des Schulgebäudes kurzen Zeit dadurch suboptimal werden, daß sich Lehrprogramm und -methoden ändern. Daher müssen Schulbauten flexibel genug sein, Änderungen der Raum- und Ausrüstungsstruktur zuzulassen. Außer durch bauliche Voraussetzungen wie Umsetzbarkeit der Wände und Erweiterungsfähigkeit des Gebäudes läßt sich die Flexibilität nun vor allem dadurch vergrößern, daß die jeweilige Schulgröße (im gegebenen Schulsystem "Zügigkeit") über die sich aus dem beabsichtigten Curriculum ergebende Mindestgröße hinausgeht. Auf diese Weise entsteht ein Spielraum für weitere Differenzierungen. Wird zum Beispiel statt einer als Mindestgröße errechneten vierzügigen Schule¹ eine achtzügige mit entsprechend vergrößertem Einzugsbereich eingerichtet, so werden nach dem zugrunde liegenden Curriculum jeweils zwei Kurse doppelt geführt, so daß ein Spielraum für weitere Differenzierung vorhanden ist. "Je mehr parallele Züge aber vorhanden sind, um so größer ist die Chance des Jugendlichen,

¹ Diese Größe läßt sich heute als Mindestgröße angeben. Vgl. Rolff, H. G.: "Rationalisierung, Technisierung und Betriebsgröße von Schulen". In: WWI-Mitteilungen, 1967, H. 8/9, S. 238-245, besonders S. 244; Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen, a.a.O., S. 112.

durch größere innere Differenzierung des Bildungsangebots den nach Begabung und Neigung adäquatesten eigenen Schulweg zu finden."¹

Die praktikable Maximalgröße dagegen wird - so lautet unsere These - nicht durch curriculare oder mikroökonomische Kriterien, sondern, abgesehen von Großstadtkernen, durch die Größe des Einzugsbereichs bestimmt, also durch regionale Gegebenheiten, insbesondere durch die Länge des Schulweges. Hierauf ist im nächsten Abschnitt einzugehen.

An dieser Stelle erhebt sich jedoch die Frage, ob nicht unterhalb des durch den möglichen Einzugsbereich bestimmten "praktikablen Maximums" sich unter pädagogischen Kriterien bereits eine maximale Schulgröße ergibt. Eine solche Obergrenze der Schulgröße ist in diesem Bereich unter pädagogischen Kriterien nicht erkennbar, da frühere Normen der Pädagogen, die Schule müsse eine für den Schüler überschaubare Gemeinschaft² bilden, durch die Einführung der Schullaufbahnberatung hinfällig werden.

Auch Argumente für eine Begrenzung der Schulgröße, die sich aus der inneren Organisation (Kommunikation der Gruppen, Disziplinierung der Schüler) ergeben, sind nicht stichhaltig, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Kommunikationsfähigkeit innerhalb von Institutionen keineswegs von deren Größe an sich, sondern von deren Organisationsform abhängt.

Daher können wir von der Hypothese ausgehen, daß eine pädagogisch bestimmte Maximalgröße über der durch den Einzugs-

¹ Geipel, R.: "Regionalplanung und Bildungschancen". In: Schulmanagement, 1970, H. 1, S. 35.

² Im Gegensatz zu dieser Ideologie war die traditionelle Schule nicht auf eine Gemeinschaft der Schüler, sondern auf ein "vom Lehrer beherrschtes Normalverhalten" angelegt. Vgl. Cube, F. v.: "Schulbau in pädagogischer Sicht". In: Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Schulbauinformationen Nr. 9. Berlin 1969, S. 87.

bereich begrenzten Größe - beziehungsweise in Großstadtkernen über einer praktikablen Grundstücks- und Gebäudegröße - liegt und somit für die Planung eines Schulsystems nicht relevant ist.

Bevor wir uns den regionalpolitischen Kriterien zuwenden, sollen noch die neuen Anforderungen, die sich aus den Curricula unmittelbar oder mittelbar an Raumprogramm und Ausstattung der Schulgebäude ergeben, skizziert werden:

- Die Teilung oder Zusammenfassung in Gruppen sehr unterschiedlicher Größen bedingt ein entsprechendes Spektrum von Raumgrößen.
- Die Verwendung von optischen, akustischen und elektronischen Lehr- und Lernmitteln erfordert teils Spezialräume, teils eine entsprechende Ausstattung der allgemeinen Gruppenräume.
- Handwerks- und Maschinenräume (Lehrwerkstätten) werden insbesondere für berufsbezogene Kurse benötigt.
- Der Übergang zur Ganztagschule erfordert eine Kucheneinrichtung, Speise- und Aufenthaltsräume für die Schüler.
- Nicht nur die Lehrer, sondern auch die Schulberater und -psychologen, die technischen und die Verwaltungskräfte benötigen Aufenthalts- und Arbeitsräume oder Raumteile.

Nicht alle der hier aufgezählten Räume müssen als Ein-Zweck-Räume konzipiert werden, die pro Tag nur für eine relativ kurze Zeit genutzt werden, sondern können mehrere Funktionen erfüllen. Die Forderung nach Flexibilität¹ im Schulbau hat somit zwei Dimensionen, die von der Schulverwaltung auch beim Entwurf von Schulbaurichtlinien und Raumprogrammen zu beachten sind: die Multifunktionalität und die Adaptabilität.

¹ Zur Flexibilität im Schulbau siehe Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Beiträge zu Fragen der Flexibilität im Schulbau. Berlin 1969 (Schulbaustudien 7).

4.4 Regionalpolitische Kriterien

Als Zwischenergebnis des letzten Abschnitts ergab sich, daß die maximale Schulgröße durch die Länge des Schulweges, also durch Standorte und Einzugsbereiche der Schulen bestimmt ist. Widerstände gegen die Vergrößerung der Schuleinzugsbereiche und gegen die Konzentration der Schulen in zentralen Orten entstehen jedoch nicht nur bei Lehrern und Eltern, sondern auch in kleineren Gemeinden, die als Schulstandorte nicht mehr in Frage kommen, aber auch bei den neuen Schulstandort-Gemeinden wegen der damit verbundenen Finanzlast. Die wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung der Gemeinden und Gemeindeverbände ist so eng mit dem Ausbau des Schulsystems verbunden, daß die Bildungsplanung in den Rahmen der Regionalplanung gestellt werden muß. Die Verteilung der Bildungseinrichtungen ist sowohl Instrument als auch Gegenstand der Regionalpolitik¹. Der Ausbau des Schulnetzes ist Teil regionaler Förderungsprogramme, da auch die Industrieansiedlung von der Existenz leistungsfähiger allgemeinbildender und berufsbildender Schulen beeinflußt wird. Jedoch können bei Standortentscheidungen durchaus Konflikte zwischen raumordnungspolitischen und bildungspolitischen Zielen entstehen.

Da in einem integrierten Schulsystem der Einzugsbereich einer vier- bis fünfzügigen Schule etwa 8.000 bis 10.000 Einwohner² umfaßt, kommen kleine Gemeinden als Schulstandort nicht mehr in Frage. Ob und inwieweit dies auch für die Grundschulen gilt, läßt sich noch nicht abschätzen. Während vor kurzem noch allgemein angenommen wurde, die einzügige Grundschule könne "im Dorf bleiben", bedingen die Empfeh-

¹ Vgl. Storbeck, D.: "Die Regionalisierung der Bildungspolitik". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968), S. 446-463, hier S. 454.

² Siehe Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen, a.a.O., S. 112; Geipel, R.: "Regionalplanung und Bildungschancen", a.a.O., S. 34.

lungen des Bildungsrates zur Reform des Primarbereichs¹ wahrscheinlich mehrzügige Grundschulen, um die erwünschte Differenzierung zu ermöglichen. So werden auch die Grundschüler zu den Schulen in den zentralen Orten befördert werden müssen.

Einer aktiven Sanierung ländlicher Räume, die eine Vermehrung der Schulstandorte an der Peripherie einschließt, sind ohnehin Grenzen gesetzt: Verdeutlicht man sich die sozial-ökonomische Schichtung der Bevölkerung, "so zeigt sich, daß man ja nicht nur einen Schulstandort, sondern die gesamte, hochkomplex geschichtete Industriegesellschaft mit all deren Aufstiegsmotivationen und Sozialprestigevorstellungen an die Peripherie exportieren müßte"². Geipel fordert, bei der Auswahl der wirklich förderungswürdigen zentralen Orte die schärfsten Maßstäbe anzulegen. Ein erfolgloser Versuch, ein ländliches Gebiet zu entwickeln, bedeutete nämlich eine Fehlallokation mit doppelter Wirkung: Während in den Abwanderungsgebieten Überkapazitäten an Schulräumen entstehen, verschärfen die Abwanderer den Schulraummangel in den Ballungsgebieten. Da Bildungsinvestitionen die Mobilität der Bevölkerung erhöhen, würde diese Wirkung durch den Ausbau des Schulnetzes selbst noch verstärkt, wenn nicht die Schulinvestitionen mit der Wirtschaftsförderung synchronisiert werden. Schulbauten außerhalb zentraler Orte stellen also Investitionen mit erhöhtem Risiko dar.

Die Konzentration der Schulen in den zentralen Orten erlaubt nicht nur die im Hinblick auf die Curricula und die Flexibilität erwünschten Schulgrößen und die Verminderung des Investitionsrisikos, sondern vermeidet auch die spezifischen Konflikte, die sich bei der Standortwahl in der ersten Konzentrationsstufe, das heißt der Einrichtung von ein- bis zwei-

¹ Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 123-146.

² Geipel, R.: "Regionalplanung und Bildungschancen", a.a.O., S. 35.

zügigen Mittelpunktschulen ("Dörfergemeinschaftsschulen", "Nachbarschaftsschulen") relativ häufig ergeben. Da für Schulen dieser Größe meist mehrere Gemeinden als Standorte konkurrieren, ergeben sich aus kommunalen Rivalitäten Verzögerungen für den Konzentrationsprozeß. Bei größeren Schulen dagegen entstehen keine Standortstreitigkeiten zwischen Nachbargemeinden, da ohnehin nur die zentralen Orte als Standorte in Frage kommen.

Nachdem unsere bisherigen Überlegungen für eine möglichst weitgehende Konzentration der Schulen sprechen, soll nun das Problem der Länge des Schulweges sorgfältiger erörtert werden, da allein der Hinweis auf die Notwendigkeit eines Schülertransportsystems nicht ausreicht. Der "Transportwiderstand" bewirkt, daß der relative Schulbesuch mit der Entfernung vom Schulstandort abnimmt.

Im dreigliedrigen Schulsystem wird die Chancenungleichheit besonders dadurch verschärft, daß die einzelnen Schularten vielfach unterschiedliche Standorte haben. Das Netz der Hauptschulen ist wesentlich dichter ausgebaut als das der Realschulen und Gymnasien. Die Chancengleichheit im Zugang könnte aber durch Zentralisierung aller Schularten an jeweils einem Ort erhöht werden, so daß die Schulweglängen nicht nach Schularten differieren. "Es reicht also nicht aus, in Gebieten geringer Bevölkerungsdichte die überkommenen ungegliederten Hauptschulen zu Mittelpunktschulen zusammenzufassen, sondern diese müßten auch für die Schüler mit der Schuleignung Sonderschule, Realschule und Gymnasium eine entsprechende Ausbildung vorsehen."¹ Besonders bedenklich unter diesem Gesichtspunkt ist die in der Vergangenheit bisweilen zu beobachtende Praxis, Rivalitäten zwischen potentiellen Schulstandortgemeinden dadurch zu neutralisieren, daß jeder Gemeinde eine andere weiterführende Schule überlassen wird.

¹ Klaffke, K.: Schulstandort und Schulregion. Hannover 1968 (Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover, Bd. 5), S. 80 f.

Dieses Verfahren wurde dadurch begünstigt, daß im dreigliedrigen Schulsystem die Größen der Einzugsgebiete für die einzelnen Schularten differieren: Legt man zum Beispiel eine durchschnittliche Gruppengröße von dreißig Schülern und eine Verteilung der Schüler auf Hauptschule, Realschule und Gymnasium im Verhältnis 2 : 1 : 1 zugrunde, so ergibt sich für eine zweizügige Hauptschule ein Einzugsbereich von etwa 8.000 Einwohnern, für eine Realschule oder ein Gymnasium derselben Größe aber von etwa 16.000 Einwohnern¹. Durch die unterschiedlichen Standorte wird gerade die Einrichtung eines die Standortnachteile überwindenden Schülertransportsystems verhindert oder zumindest erschwert. Zusätzlich wird der Weg zu den Hauptschulen dadurch begünstigt, daß die Schülertransporte auf die Schüler von Mittelpunktschulen, die in den meisten Fällen Hauptschulen sind, beschränkt werden, wie in mehreren Ländern anfangs und zum Teil heute noch praktiziert.

Das Angebot aller Schularten eines Schulsystems mit äußerer Differenzierung erfordert größere Einzugsbereiche und damit längere Schulwege als ein Gesamtschulsystem, da sich die Schülerpopulation auf die einzelnen Schularten verteilt. Die Größe der an einem Ort zentralisierten Schulen richtet sich dann nach der Schulart mit dem geringsten relativen Schulbesuch. Je gleichmäßiger der relative Schulbesuch in den einzelnen Schularten ist, desto kleiner kann der Einzugsbereich des gesamten regionalen Schulsystems sein, das heißt, desto größer ist die Möglichkeit, ein zentralisiertes Schulstandortsystem auch mit äußerer Differenzierung einzurichten, ohne daß unzumutbare Schulwege entstehen. Klaffke ist sogar der Ansicht, daß "ein zentralisiertes Schulstandortsystem ebenso in der strengen Viergliedrigkeit wie in der Form koordinierter oder integrierter Gesamtschulen denkbar"² ist. Diese Aussage trifft nur

¹ Vgl. Geipel, R.: "Regionalplanung und Bildungschancen", a.a.O., S. 34.

² Klaffke, K., a.a.O., S. 81.

dann zu, wenn die Gesamtschule lediglich eine Addition der herkömmlichen Schularten darstellt. Eine solche Addition ist jedoch gerade nicht das Ziel der (integrierten) Gesamtschule¹. Ginge man mit Rolff davon aus, eine vierzügige integrierte Gesamtschule könnte "das gleiche" Unterrichtsangebot aufweisen und "die gleichen"² Abschlüsse vermitteln, wie die drei herkömmlichen Schularten (jeweils vierzügig) zusammen³, so reichte ein Drittel des Einzugsgebiets der herkömmlichen Schulen für die Gesamtschule aus, das heißt die Gesamtschule wäre in bezug auf den zumutbaren Schulweg eindeutig überlegen. Die curricularen Prämissen dieses Modells müßten selbstverständlich noch überprüft werden.

Über den zumutbaren Schulweg, also unser entscheidendes Kriterium für die maximale Schulgröße, liegen bisher noch keine fundierten Untersuchungen vor⁴. Klaffke weist mit Recht darauf hin, daß neben der psychischen und physischen Belastbarkeit der Schüler auch gesellschaftliche Vorstellungen über zumutbare Schulwege zu beachten sind⁵. Für die Belastbarkeit spielt die Art des Verkehrsmittels eine ganz erhebliche Rolle. So wird die halbstündige Fahrt in einem städtischen Linienbus ganz anders zu bewerten sein als in einem Schulbus in einem ländlichen Gebiet. Die schematische Festlegung einer Maximaldauer oder -entfernung ist daher nicht möglich. Insbesondere die Belastbarkeit für Kinder im Grundschulalter müßte noch geprüft werden, da die herrschende Meinung, man könne diesen Kindern nur einen sehr kurzen Schulweg zumuten, den Einzugsbereich und damit die Schulgröße stark einengt.

¹ "Koordinierte", "kooperative" oder "additive" Gesamtschulen sind irreführende Begriffe, da die herkömmlichen Schularten unter diesen Decknamen aufrechterhalten werden.

² Mit "gleich" kann Rolff nur "gleichwertig" meinen.

³ Vgl. Rolff, H. G., a.a.O., S. 244.

⁴ Vgl. die Übersicht bei Klaffke, K., a.a.O., S. 82 f.

⁵ Ebenda, S. 83.

Wie Klaffke darlegt, "bestehen offensichtlich gruppenspezifische Unterschiede in der Einstellung zum Schulweg"¹. Daher verletzt auch ein horizontal gegliedertes Gesamtschulsystem, in dem die freiwillig besuchte Oberstufe von der Mittelstufe abgespalten und an einem zentralen Ort placiert wird, die Norm der Chancengleichheit. Besonders bedenklich ist diese horizontale Gliederung deshalb, weil sie mit dem Übergang von der Pflichtschule in die freiwillig besuchte Schule zusammenfällt. Die Chancenungleichheit in bezug auf den Schulweg wird allerdings dann ausgeglichen, wenn auch das Alternativangebot, nämlich die vollzeitliche oder duale Berufsausbildung, im zentralen Ort konzentriert wird.

Die Konzentration der Schulen in den zentralen Orten muß nicht unbedingt, wie man vermuten könnte, Teil der passiven Sanierung ländlicher Gebiete sein, sie kann auch mit der aktiven Sanierung verbunden werden. Insbesondere der Ausbau des Verkehrsnetzes ist als komplementäre Maßnahme mit der Schulkonzentration zu koordinieren. Auch aus diesem Grunde ist die Abstimmung der regionalen Raumordnungspläne mit der Schulentwicklungsplanung erforderlich.

4.5 Architektonische Kriterien

Die für den Bauentwurf i.e.S. geltenden Kriterien, die hier als architektonische Kriterien bezeichnet werden sollen, können im Rahmen dieser Arbeit nur sehr cursorisch behandelt werden², da eine Vertiefung in diesem Bereich nur einem interdisziplinären Team möglich wäre.

Die architektonischen Kriterien betreffen erstens die Beziehung des Gebäudes zu seiner Umgebung und zweitens die Gestaltung des Gebäudes selbst.

¹ Vgl. Klaffke, K., a.a.O., S. 83. Dort auch weitere Literaturhinweise zu diesem Problem.

² Literatur zur Schulbauplanung i.e.S. siehe Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Schulbaubibliographie 1. Berlin 1968.

Das Schulgebäude kann sich seiner Umgebung anpassen oder im Kontrast zu ihr stehen. Die Schulbaurichtlinien der Länder fordern in der Regel die Anpassung. Trotzdem sind die Schulgebäude gerade in ländlichen Gebieten in bezug auf den Baustil und die Bauausführung deutlich von den übrigen Bauten abgehoben. In den Städten wurde die Exklusivität der Gymnasien durch monumentale oder "sakrale" Bauten betont. Es ist zu vermuten, daß dieser Kontrast der Schulgebäude zu ihrer Umgebung¹ zur Erhaltung von Bildungsbarrieren beiträgt.

Für die Konzeption des Schulgebäudes selbst ist in erster Linie die Funktion maßgebend, die es erfüllen soll, und erst in zweiter Linie künstlerische Kriterien, die Form, Farbe und Materialverwendung beeinflussen. Bisweilen wird den Architekten herkömmlicher Schulbauten der Vorwurf gemacht, sie gäben der Kunst die Priorität vor der Funktionsgerechtigkeit. Eine Stellungnahme hierzu kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, es steht jedoch fest, daß die Betonung der individuellen Leistung jedes Architekten die Rationalisierung und Typisierung im Schulbau behindert.

Instrumente, die die individuelle Entwurfsleistung steuern oder gar ersetzen, sind in den Schulbaurichtlinien, Raumprogrammen und Schulbaumodellen zu sehen, die zentral festgelegt werden. Während die Schulbaurichtlinien ursprünglich nur hygienische und technische Standards setzen sollten, haben die Schulverwaltungen den Spielraum für Innovationen immer enger begrenzt. "Die Schulbaurichtlinien der Länder in der Bundesrepublik bieten ein buntes Bild. Gemeinsam ist ihnen, daß sie meist zu stark in Einzelheiten gehen und diese in einem Umfange festlegen, der die Suche nach der jeweils optimalen Lösung erschwert oder sogar verhindert."² In Nord-

¹ Auf die landschaftlichen und städtebaulichen Aspekte der Beziehung zwischen Gebäude und Umgebung kann hier nicht eingegangen werden.

² Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau. Bonn 1969, S. 16.

rhein-Westfalen zum Beispiel bedürfen Abweichungen des Entwurfs vom rechten Winkel sogar der Zustimmung des Ministers für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten¹.

Die Schulbaurichtlinien, die die Bauausführung bestimmen, und die Raumprogramme, die aufgrund der geltenden Curricula festgelegt wurden, engen den Entwurfsspielraum so ein, daß der Architekt seinen Entwurf kaum auf zukünftige strukturelle und curriculare Reformen hin anlegen kann. Aus diesem Grunde, aber auch deshalb, weil die Pädagogen keine mittel- und langfristigen Prognosen über die innere Schulorganisation stellen können, kommt der bereits im Abschnitt über curriculare Kriterien postulierten Flexibilität größte Bedeutung zu. Es besteht jedoch keine Einigkeit darüber, wie diese Flexibilität erreicht werden kann. Die Bildungskommission empfiehlt die Kompaktbauweise. "Der Vorteil der kompakten Bauweise liegt nicht allein in der Einsparung von baulichem Aufwand (...), sondern noch mehr in der günstigeren Erschließung der Räume; darüber hinaus können die Räume den verschiedenen Anforderungen besser angepaßt werden, und insbesondere wird die Vereinigung oder Trennung von Raumeinheiten erleichtert."² In einer Studie des Schulbauinstituts wird die Leichtbauweise vertreten: "Entscheidend scheint (mir daher) zu sein, erweiterte Flexibilität auch durch ein mobiles veränderbares Gebilde zu ermöglichen. Die Chancen liegen in der Leichtbauweise mit möglichst großen stützenfreien Räumen, die variabel den jeweiligen Unterrichtsformen entsprechend gegliedert werden können."³ Weiter wird in der Studie gefordert, die Flexibilität müsse so weit

¹ Der Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten (Hrsg.): "Richtlinien für die Planung von Schul- und Hochschulbauten. Runderlaß vom 23.2.1967." In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen. 1967, S. 366.

² Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau, a.a.O., S. 17, siehe auch S. 22.

³ Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Beiträge zu Fragen der Flexibilität im Schulbau, a.a.O., S. 26.

gehen, daß die Bauten jederzeit demontiert und an anderer Stelle wieder errichtet werden können. Demontierbare Einheiten zur Ergänzung stationärer Bauteile sind besonders geeignet, Schwankungen der Schülerzahlen, die sich vorwiegend in Grundschulen und in Neubaugebieten ergeben, aufzufangen¹. Es müßte jedoch noch geprüft werden, ob diese Gebäude nicht nur "quantitative", sondern auch "qualitative" Flexibilität besitzen, das heißt nicht nur für Änderungen der Schülerzahlen, sondern auch für neue Unterrichtsmethoden (technische Medien, wechselnde Gruppengrößen) offen sind.

¹ Siehe hierzu Stadtschulamt Frankfurt a.M. (Hrsg.): Grundschulmodelle. Frankfurt a.M. 1970 (Schriftenreihe zum Schulwesen der Stadt Frankfurt a.M., H. 8).

5. Entwicklung der Kompetenz- und Lastenverteilung zwischen Staat und Kommunen im deutschen Schulsystem

5.1 Historischer Überblick

Die Entwicklung staatlicher und städtischer Schulen begann erst nach der Reformation. Neben die weiterhin vorhandenen Kirchenschulen traten zunächst landesherrliche höhere Schulen und die Latein- und Bürgerschulen der Städte. Die städtischen Schulen wurden von den Bürgern, die sie in Anspruch nahmen, finanziert. Die Schulen waren jedoch auch weiterhin kirchlich reglementiert, da die Schulordnung in der Regel Teil der Kirchenordnung und die neuen evangelischen Kirchenbehörden zugleich Schulbehörden waren.

Erst zu Anfang des 18. Jahrhunderts begann mit der Einführung der allgemeinen Schulpflicht die Entwicklung des staatlichen Volksschulwesens. Im Laufe des 18. Jahrhunderts wurden dann die das Schulwesen betreffenden Kirchenordnungen durch staatliche Regelungen ersetzt. "Das Preußische Allgemeine Landrecht vom 5.2.1794 bildete den Abschluß und gleichzeitig den Höhepunkt der Verstaatlichung des Schulwesens in dieser Epoche."¹

Obwohl diese dem aufgeklärten Absolutismus entstammende gesetzliche Grundlage das 19. Jahrhundert überdauerte, entsprach sie doch nicht der tatsächlichen Entwicklung im Schulwesen, die mit der Durchsetzung der kommunalen Selbstverwaltung seit Beginn des 19. Jahrhunderts verknüpft war. Die kommunale Zuständigkeit wurde zwar formal auf die "äußeren Schulangelegenheiten", also auf Errichtung und Unterhaltung der Schulen konzentriert, während der Staat die "inneren", das heißt "curricularen" und strukturellen Schulangelegenheiten regulierte. Trotz dieser formalen Aufgabenteilung aber lagen bis ins 19. Jahrhundert hinein die Akzente der

¹ Vgl. Spaniol, O., a.a.O., S. 9 f.

kommunalen Leistungen im Schulwesen gleichmäßig im inner-schulischen Raum und in der äußeren Funktion als Schulträger. "Gemeindliche Initiative und fortschrittliches kommunales Denken haben das Schulwesen und die pädagogische Praxis nachhaltig gefördert. Die Städte entwickelten unter anderem die Höheren Schulen realen Typs und zahlreiche berufsbildende Schulformen; die Mittelschule, die Sonderschulen und weite Gebiete der Mädchenbildung sind auf kommunalem Boden erwachsen, ganz zu schweigen von den mannigfachen Ideen und Einrichtungen pädagogischer und sozialpädagogischer Art, deren Förderung oder Entwicklung den Städten zu verdanken ist."¹ Auch heute geht, trotz der formalen Beschränkung der Schulträger auf die "äußeren" Angelegenheiten, die Initiative zu Schulversuchen, insbesondere mit der Gesamtschule, häufig von den Städten aus.

Bereits die Preußische Verfassung von 1850 bestimmte, daß die Leitung der äußeren Angelegenheiten der Volksschule den Gemeinden zustehe. Allerdings traten die das Schulwesen betreffenden Verfassungsartikel nicht in Kraft. Die Mittel zur Errichtung, Unterhaltung und Erweiterung der öffentlichen Volksschulen wurden von den Gemeinden und im Falle des nachgewiesenen Unvermögens ergänzungsweise vom Staat aufgebracht. Der Staat gewährleistete den Volksschullehrern ein festes, den lokalen Verhältnissen angemessenes Einkommen.

Im Gegensatz zur Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 enthielt die Weimarer Verfassung von 1919 erstmals reichseinheitliche Rahmenbestimmungen über das Schulwesen. Das Reich erhielt das Recht, aufgrund des Artikels 10, Grundsätze für das Schulwesen aufzustellen, machte aber davon - das Reichsgrundschulgesetz von 1920 ausgenommen - keinen Gebrauch. Nach Artikel 143 sollten Reich, Länder und Gemeinden bei der Errichtung der Schulen zusammenwirken. Dadurch

¹ Heckel, H.: Die Städte und ihre Schulen. Stuttgart 1959, S. 219.

war auch eine finanzielle Beteiligung des Reiches begründet. Im Rahmen der Dritten Steuernotverordnung vom 14.2.1927 wurden allerdings die Aufgaben im Schulbereich den Ländern zur selbständigen Erledigung überlassen. So blieben Kompetenzen und Finanzlasten für die Schulen bei Ländern und Gemeinden.

Während die Verpflichtung zur Errichtung und Unterhaltung von Volksschulen festgelegt war, konnten Wahlschulen von Ländern oder Gemeinden errichtet werden. So blieb für die Initiative der Gemeinden, insbesondere der Städte, ein erheblicher Spielraum.

Die unterschiedliche Entwicklung des Schulwesens in den einzelnen Ländern wurde durch die nationalsozialistische Machtübernahme unterbrochen. Bereits 1934 wurde ein Reichserziehungsministerium eingerichtet, dessen Verwaltungsmaßnahmen eine weitgehende Vereinheitlichung im deutschen Schulwesen zur Folge hatten.

5.2 Die Entwicklung in Westdeutschland seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges

"Nach dem Zusammenbruch konnten sich die freigewordenen und landschaftsgebundenen Kräfte, unterstützt von entsprechenden Tendenzen der Besatzungsmächte, zunächst unbeschränkt auswirken. Man suchte in jedem Land - es mochte ein gewachsenes oder künstliches Gebilde sein - ein eigenständiges Schulwesen aufzubauen."¹ Auch die Aufgaben- und Lastenverteilung entwickelte sich unterschiedlich, wenn auch in den meisten Ländern die staatlich-kommunale Schulunterhaltung zur Regel wurde: Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände als Schulträger² sind zuständig für die Errichtung und Unterhaltung

¹ Heckel, H., und Seipp, P., a.a.O., S. 24.

² In Bayern dagegen sind die Gemeinden nicht Schulträger der Volksschulen, obwohl sie die Schulgebäude zu errichten und zu unterhalten haben.

der Schulgebäude und für alle sonstigen Einrichtungen und Tätigkeiten, die Voraussetzungen und Mittel für den Lehr- und Lernprozeß darstellen. Die Länder dagegen sind verantwortlich für die Lehr- und Lernprozesse selbst, also Curricula und Struktur der Schulen, sowie für die Auswahl der Lehrer. Bei staatlich-kommunaler Trägerschaft übernimmt das Land auch die Lehrerbesoldung, nicht ohne jedoch von den Schulträgern - nach Ländern, Schularten und Trägerschaft differenziert - Stellenbeiträge oder Schulumlage zu erheben. In Bayern, Rheinland-Pfalz und im Saarland dagegen besteht für bestimmte Schularten, insbesondere die weiterführenden Schulen, die Form der getrennten Schulunterhaltung: Schulträger und gleichzeitig Dienstherr der Lehrer sind entweder der Staat oder die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände. Jedoch werden an den Personalkosten staatlicher Schulen in Rheinland-Pfalz die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände, an den Personalkosten kommunaler Schulen in Bayern und Rheinland-Pfalz der Staat beteiligt.

In allen Ländern¹ beteiligt sich der Staat auch an den laufenden Sachaufwendungen und den Baukosten des Schulträgers beziehungsweise des Baulastträgers, wobei häufig nach Größe, Art, Finanzkraft und/oder Aufgabenbelastung des Trägers sowie Schulart differenziert wird, wie im folgenden (Abschnitt 5.3) noch im einzelnen dargestellt werden soll.

Das Ergebnis der skizzierten Lastenverteilung sind vielfältige Hin- und Herüberweisungen zwischen den Gebietskörperschaften, deren Be- und Entlastungswirkungen im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs nicht mehr übersehbar sind. Die Bildungskommission stellt fest, daß eine Reform überfällig ist, "da der Schulfinanzausgleich in den meisten Ländern mehr durch Tradition gekennzeichnet als an rationalen Grundsätzen ausgerichtet ist"².

¹ Die Stadtstaaten werden hier und im folgenden ausgeklammert.

² Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975, a.a.O., S. 47.

Der Schulfinanzausgleich ist - ebenso wie der allgemeine Finanzausgleich - ständig in Bewegung. Als Ergebnis zeichnet sich eine - vom konjunkturellen Tief der Jahre 1967/68 abgesehen - kontinuierliche Abnahme des kommunalen Anteils an den Schulausgaben ab. Er betrug 1969 noch 37 Prozent, im Vergleich zu 42 Prozent zehn Jahre früher. Dieser Rückgang ist teils auf die Übernahme kommunaler Lehrer in den Staatsdienst und den Abbau der kommunalen Stellenbeiträge, teils auf die verstärkte staatliche Mitfinanzierung von Schulbauten und die staatliche Übernahme laufender Sachausgaben, insbesondere für Lehr- und Lernmittel und Schülerbeförderung, zurückzuführen.

Die kommunalen Stellenbeiträge sind in Niedersachsen bereits 1966 abgeschafft worden, in Nordrhein-Westfalen 1970. In Hessen begann der stufenweise Abbau im Jahre 1970. In Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg wurden die Stellenbeiträge in "Schulbeiträge" beziehungsweise "Schulumlage" umgewandelt, das heißt, die Belastung einer Gemeinde beziehungsweise eines Landkreises ist nicht mehr von den tatsächlichen Personalkosten am Schulstandort, sondern von der Finanzkraft der Gemeinde abhängig¹. Damit sind diese Finanzströme nur noch nominell Bestandteil des Schulfinanzausgleichs. Tatsächlich dienen sie der weiteren Nivellierung der kommunalen Finanzmittel. Eine entsprechende Funktion haben in Bayern die nach der Realsteuerkraft bemessene Landeschulumlage, die von den Bezirken zu zahlen ist, und im Saarland die Finanzausgleichsumlage, deren Gesamtvolumen unter anderem von den Lehrpersonalausgaben des Landes abhängt.

Da die Schulumlagen Bestandteil des allgemeinen Finanzausgleichs geworden sind, liegt es nahe, sie abzuschaffen und ihre nivellierende Wirkung, soweit diese noch erwünscht ist, in die Schlüsselzuweisungen einzubauen, die Finanzkraft und

¹ Dies gilt noch nicht für die vier kreisfreien Städte Schleswig-Holsteins.

Bedarf der Gemeinden in sehr unterschiedlichem Grade ausgleichen¹. Eine Stellungnahme zur nivellierenden Wirkung des allgemeinen Finanzausgleichs würde jedoch über den Rahmen dieser Arbeit hinausgehen.

Stellenbeiträge im eigentlichen Sinne werden außer in Hessen (bis zum Jahre 1974) nur noch in Rheinland-Pfalz für die berufsbildenden Schulen² und in Schleswig-Holstein von den kreisfreien Städten erhoben.

Während die Schulumlagen und -beiträge der Gemeinden (Gemeindeverbände) an die Länder 1967 noch rund 0,9 Mrd. DM betrugen (siehe Tabelle 12), ist wegen der skizzierten Entwicklung (insbesondere in Nordrhein-Westfalen und Hessen) ab 1970 mit einer starken Abnahme dieser Finanzströme zu rechnen. Allein in Nordrhein-Westfalen beliefen sich im Schulbereich die Zahlungen der Gemeinden an das Land auf mehr als 0,5 Mrd. DM (1966).

Die Zuweisungen der Länder an die Gemeinden (Gemeindeverbände) dagegen sind bereits 1967 auf 1,3 Mrd. DM angestiegen. Der weitaus größte Teil dieser Zuweisungen diente der Schulbaufinanzierung. Der Landesanteil an den Schulbauinvestitionen wurde - vom traditionellen "Schulbaudrittel" für Volksschulen in Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland abgesehen - nur in Baden-Württemberg und für Gymnasien in Rheinland-Pfalz gesetzlich fixiert. In den übrigen Ländern sehen die Schulgesetze nur vor, daß die Schulträger beziehungsweise Baulastträger Lan-

¹ Zur Wirkung des Finanzausgleichs siehe Herrmann, D. L.: "Der Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Gemeinden der Bundesrepublik". Teil 1: "Allgemeine Finanzzuweisungen und Umlagen"; Teil 2: "Die zweckgebundenen Finanzzuweisungen"; Teil 3: "Ein kritischer Vergleich der Ausgleichsleistungen". In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Mitteilungen, 1967, H. 1, S. 77-104; H. 2, S. 147-158; H. 4, S. 297-312.

² Die "Schulkostenbeiträge" für die Gymnasien in Rheinland-Pfalz werden ebenfalls aufgrund der Finanzkraft berechnet.

Tabelle 12: Zahlungsverkehr zwischen Ländern^{a)} und Gemeinden im Aufgabenbereich "Unterricht", 1967

- 1 000 DM -

	Geleistete Zahlungen zusammen	Davon Zahlungen an			Empfangene Zahlungen zusammen	Davon Zahlungen von		
		Länder Zuweisungen	Darlehen	Gemeinden (Gv) Zuweisungen		Ländern Zuweisungen	Darlehens- rückflüsse	Gemeinden Zuweisungen
Flächenstaaten	1 339 123	405	-	1 330 994 ^{e)}	937 869	2 234	-	925 249 ^{c)}
Gemeinden(Gv.)	1 134 375	908 807 ^{c)}	-	225 568 ^{d)}	1 506 942	1 235 799 ^{e)}	23 457	205 904 ^{d)}
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Insgesamt	2 473 498 ^{b)}	909 212	-	1 556 562	2 444 811 ^{b)}	1 238 033	23 457	1 131 153
								52 168

a) Ohne Stadtstaaten.

b), c), d), e) Die Differenzen sind auf nicht mehr korrigierbare Mängel in der amtlichen Statistik zurückzuführen.

Quelle: Wirtschaft und Statistik, Heft 8/1969, S. 468.

desmittel nach Maßgabe der Haushaltsmittel und/oder nach Bedarf beziehungsweise Finanzkraft erhalten. Die Aufgaben- und Lastenverteilung im Schulbau soll im folgenden Abschnitt ausführlicher untersucht werden.

6. Darstellung und Analyse der gegenwärtigen Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulbau in den Flächenstaaten der Bundesrepublik

6.1 Aspekte der Analyse

Das demokratische Organisationsmodell ist zwar - wie erwähnt - bislang zu wenig operationalisiert, dient aber als Hintergrund, vor dem wir operable Kriterien für die Analyse der bestehenden Kompetenz- und Lastenverteilung formulieren und Reformvorschläge entwickeln wollen.

Durch Auffächerung der Inhalte des demokratischen Organisationsmodells gelangen wir zu folgenden vier Aspekten der Analyse, wobei die Reihenfolge der Aufzählung der beigemesenen Gewichtung entspricht:

- Offenheit für Strukturreformen
- Demokratische Partizipation
- Planungsadäquanz
- Verwaltungseffizienz.

Um die Relevanz dieser Aspekte zu erhellen, sollen sie näher erläutert werden.

6.1.1 Offenheit für Strukturreformen

Die Bundesrepublik ist einer der wenigen Industriestaaten mit einem streng vertikal gegliederten Schulsystem. Es gilt als erwiesen, daß ein solches System den Ergebnissen der Begabungsforschung¹ und dem Ziel der Chancengleichheit widerspricht. Die Bildungskommission hat in ihrem Strukturplan in vorsichtiger Weise die Richtung der notwendigen Strukturreformen des Bildungswesens angegeben. "In dem Bildungs-

¹ Einen guten Überblick gibt Roth, H., a.a.O.

wesen, wie es im Strukturplan empfohlen wird, ist nebeneinander Platz für die Gesamtschule wie für verschiedene Formen des Schulverbundes (Schulzentren, kooperative Systeme). Kein Platz ist mehr für das unverbundene Nebeneinander von Schulen, die sich - volkstümlich für die einen, wissenschaftlich für die anderen - von verschiedenen Bildungs-ideen her legitimieren."¹ Eindeutiger hat bereits die Bundesregierung in ihrem Bildungsbericht 1970 ihre Zielvorstellungen festgelegt: "Hauptschule, Realschule und Gymnasium sollen schrittweise zu einem Gesamtschulsystem zusammengefaßt werden ... Die integrierte Gesamtschule soll schrittweise erprobt und eingeführt werden. Bei der regionalen Schulbauplanung soll diese bildungspolitische Entwicklung berücksichtigt werden ... In der Sekundarstufe II sollen bisher getrennte allgemeine und berufliche Bildungsgänge verbunden angeboten werden."²

Die CDU-Kultusminister dagegen fordern statt der sofortigen Entscheidung für die Gesamtschule deren vorsichtige Erprobung sowie die Entwicklung verschiedener Formen des Schulverbunds.

In jedem Fall, auch im internationalen Vergleich, läßt sich ein Trend zur Integration bisher getrennter Bildungsgänge sowie zu größeren Schuleinheiten feststellen. Ohne nun bestimmte bildungspolitische Entscheidungen im Detail zu unterstellen, soll in dieser Arbeit geprüft werden, ob die Verwaltungsorganisation so gestaltet ist, daß sie diesen Trend nicht behindert, sondern begünstigt. Da Bildungsreform als permanenter Prozeß vorzustellen ist, kann es nicht genügen, die Verwaltungsorganisation einer einmaligen bildungspolitischen Entscheidung zugunsten eines bestimmten

¹ Erdmann, K. D.: Vorwort. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970, S. 20.

² Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Bildungsbericht 1970. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Bonn 1970, S. 10 f. (Hervorhebung im Original).

Schulsystems anzupassen. Ein solches Verfahren ist auch deshalb nicht möglich, weil die Bildungsplanung, die ein Teil der Bildungsverwaltung ist, die Funktion hat, bildungspolitische Entscheidungen sachlich vorzubereiten¹. Die Bildungskommission hat bereits darauf hingewiesen, daß die Strukturreform ohne eine Reform der Bildungsverwaltung sich nicht durchführen läßt².

Die Organisation der bestehenden Schulverwaltung ist am tradierten Schulsystem orientiert. Nicht nur die Kultusministerien gliedern sich nach den herkömmlichen Schularten, sondern auch die unteren und mittleren Schulbehörden differieren zum Teil nach Schularten. Auch die Lastenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden ist größtenteils nach Schularten unterschiedlich geregelt. Es ist zu vermuten, daß diese Situation zur Diskriminierung einzelner Schularten beiträgt und die notwendige Integration des Schulsystems - besonders den ersten Schritt, den Schulverbund - behindert.

Der besondere Zusammenhang zwischen der Expansion des Schulsystems bei struktureller Reform und dem Schulbau ist wie folgt zu sehen:

Da nicht nur für die Expansion, sondern auch für die Integration und Konzentration der Schulen sehr viele neue Schulgebäude erforderlich sind, kommt dem Schulbau eine Schlüsselposition für die Durchsetzung von Strukturreformen zu. Falls es nicht gelingt, Schulverbundsysteme beziehungsweise Gesamtschulen auch in getrennten, aber benachbarten Schulgebäuden zu organisieren - eine Möglichkeit, die, wie unsere Interviews ergaben, von Praktikern in der Verwaltung sehr skeptisch beurteilt wird -, ist das Fortschreiten der Struk-

¹ Vgl. Widmaier, H. P., und Bahr, K., a.a.O., S. 18.

² Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 253.

turreform praktisch an das Bautempo gekoppelt. Daher kommt es darauf an, Planungsorganisation und Finanzierung so zu gestalten, daß sie die öffentliche Schulbauleistung fördern.

6.1.2 Demokratische Partizipation

Dieser Aspekt bezieht sich auf die Mitsprache- und Mitentscheidungsmöglichkeiten aller, die neben der staatlichen Verwaltung ein Interesse an der Entwicklung des Schulsystems haben. Außer den Lehrern, Schülern und Eltern sind dies vor allem die Gemeinden, deren ökonomische und kulturelle Entwicklung unter anderem von der Verteilung und Gestaltung der Schulen abhängt. Traditionell sollte diese demokratische Partizipation durch das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen garantiert werden. Diese Garantie muß jedoch in einem demokratischen System eine andere Bedeutung erhalten als in anderen Systemen, in denen das Selbstverwaltungsrecht vor allem seine Funktion in der Sicherung von Freiheitsräumen gegenüber dem allmächtigen Staat hatte¹. In der formalen demokratischen Legitimation unterscheiden sich aber kommunale und staatliche Behörden heute nicht mehr. Daher ist zu klären, worin heute das Interesse an kommunaler Mitwirkung in der Schulentwicklung liegt, und zwar über das verwaltungstechnische Minimum hinaus, das sich aus der Notwendigkeit der Informationsgewinnung ergibt. Es wäre ja auch eine staatliche Verwaltung denkbar, die lediglich den Lehrern, Schülern und Eltern Mitwirkungsrechte einräumt. Das Interesse dieser drei Gruppen an der Gestaltung des Unterrichts, der Lehr- und Lernmittel des Schulhauses und des ganzen Schulsystems ist evident. Darüber hinaus aber ist die Schule nicht nur eine Angelegenheit der "Interessierten" im engeren Sinne und der Gesellschaft im allgemeinen, sondern im besonderen auch der lokalen und regionalen Gruppierungen. Als Sachwalterin der

¹ Siehe hierzu Muthling, H.: Die Geschichte der deutschen Selbstverwaltung. Köln 1966.

Interessen der Gemeindebürger an der Schule kommt gerade die kommunale Schulverwaltung in Frage. Bis zur Fertigstellung der einzelnen Schule, die dann die unterste Verwaltungseinheit darstellt, erfüllt die kommunale Schulverwaltung die Funktion der untersten Einheit in einem dezentralisierten System. Sie stellt den schulischen Bedarf fest, plant Schulgröße, Einzugsbereich und Standort und organisiert die Kontakte zwischen Architekten, Lehrern, Schülern und Eltern, die den eigentlichen Bauentwurf begleiten. Die demokratische Partizipation sollte also nicht erst beginnen, wenn die Schule bereits erbaut ist, sondern sich auf die Planungsphase erstrecken. Werden zu kleine Schulen mit konservativem Raumprogramm und ungenügender Ausstattung errichtet, so sind die Initiativmöglichkeiten der einzelnen Schule bereits entscheidend beschnitten. Das Problem der "verwalteten Schule"¹ läßt sich also nicht allein dadurch lösen, daß man der einzelnen Schule Selbstverwaltungsrechte einräumt. Für die Schulentwicklungsplanung und die Schulbauplanung ist vor allem die demokratische Partizipation der Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände wichtig. Hierauf wird sich diese Untersuchung konzentrieren.

6.1.3 Planungsadäquanz

Mit Planungsadäquanz ist die Frage umschrieben, ob und inwieweit die Aufgabenteilung und die Lastenverteilung zwischen Ländern und Gemeinden sowie innerhalb des kommunalen Bereichs einerseits und der staatlichen Verwaltung andererseits den Erfordernissen einer mittel- und langfristigen Planung angemessen sind. Wegen der Langfristigkeit der Prozesse im Bildungssystem reicht eine "Planung" von Haushaltsjahr zu Haushaltsjahr nicht aus. Vor allem müssen die Planungsfristen aller Verwaltungseinheiten aufeinander abge-

¹ Siehe Becker, H.: "Die verwaltete Schule". In: Merkur, 1954, H. 12, S. 1155-1177.

stimmt sein. Daher darf zum Beispiel die Realisierung der mittel- bis langfristigen Planung einer Verwaltungseinheit nicht von der kurzfristigen Entscheidung einer anderen Einheit abhängig sein.

Da die einzelnen Teilbereiche des Schulsystems und die darin eingesetzten personellen und sachlichen Ressourcen interdependent sind, müssen alle Entscheidungen aufeinander abgestimmt werden können. Um Aufgabenteilung und Verwaltungskraft in ein angemessenes Verhältnis zu bringen, ist zu prüfen, ob die planungsrelevanten Informationen jeweils auf der Ebene beschafft und verarbeitet werden können, der die Planung übertragen wird.

Aufgaben- und Lastenverteilung sind nur dann planungsadäquat geregelt, wenn sie die Abstimmung von Bildungsplanung und Finanzplanung ermöglichen. Dabei sind verschiedene Systeme denkbar:

- Die Ausgabenverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung. Bedingung für das Funktionieren dieses Systems ist, daß der Entscheidungsträger entweder mit der Finanzhoheit ausgestattet wird, die es ihm erlaubt, sich die Finanzmittel im erforderlichen Umfang selbst zu beschaffen, oder daß er durch den Finanzausgleich die entsprechenden Mittel ohne Auflagen erhält. Die Koordination der Entscheidungen verschiedener Ebenen muß dann in freiwilliger Abstimmung oder durch eine Rahmengesetzgebung erfolgen.
- Die Aufgabenverantwortung folgt der Finanzstärke. Bei dieser Regelung wird es der finanzstärkeren Ebene möglich, immer mehr Aufgaben an sich zu ziehen. Entweder übernimmt diese Ebene die Aufgaben direkt oder setzt ihre Entscheidungen durch, indem sie die Finanzzuweisungen an die schwächere Ebene mit Auflagen verbindet. Eine eigenständige Planung der abhängigen Ebene wird damit unmöglich.

- Aufgaben- und Ausgabenverantwortung werden voneinander getrennt und je für sich sachgerecht geregelt. Dadurch wird es möglich, die Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten zu ändern - zum Beispiel in Rahmenplanung und Detailplanung aufzuteilen -, ohne das System der öffentlichen Einnahmen und des Finanzausgleichs jeweils mit ändern zu müssen. Die in der Regel finanzstärkere höhere Ebene kann einen beliebig hohen Finanzanteil übernehmen, ohne der unteren Ebene die lokale Initiative und die Detailplanung zu nehmen. Die Abstimmung von Bildungsplanung und Finanzplanung kann auf der höheren Ebene zusammengefaßt werden.

6.1.4 Verwaltungseffizienz

Hier ist der Verwaltungsaufwand in den Behörden der Länder und der Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände in Relation zu den angestrebten Zielen zu setzen. Während die Planung eine hinlänglich effiziente und rationale Entwicklung des Bildungssystems nach den gesetzten Zielen ermöglichen soll¹, bezieht sich dieser Aspekt auf die Effizienz der Verwaltung selbst.

Der Aspekt ließe sich mit dem Planungsaspekt zusammenfassen, da Planung ein Instrument effizienter Verwaltung sein kann. Für diese Untersuchung ist es jedoch zweckmäßig, beide Komponenten voneinander zu trennen, da zwischen Planungsverfahren und Verwaltungseffizienz durchaus Konflikte auftreten können². So mag eine Kompetenz- und Lastenverteilung die langfristige Planung zulassen, aber einen übermäßigen Verwaltungsaufwand erfordern.

¹ Vgl. Widmaier, H. P., und Bahr, K., a.a.O., S. 18.

² Als Beispiel für dieses Problem sei die - allerdings unberechtigte - Kritik des Rechnungshofes Baden-Württemberg angeführt. Siehe Rechnungshof Baden-Württemberg: Bemerkungen und Denkschrift zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württemberg für das Rechnungsjahr 1967, S. 50-61.

Auch gegenüber der demokratischen Partizipation können selbstverständlich Konflikte auftreten: Eine auf langfristige Planung und Effizienz bedachte Verwaltung wird möglicherweise die demokratische Partizipation als Störfaktor empfinden und zu reduzieren versuchen. Die Auffassung, zwischen Demokratisierung und Effizienz einer Organisation bestünde ein Zielkonflikt, entspricht der herrschenden Meinung. Demgegenüber hat Naschold¹ nachgewiesen, daß Demokratisierung und Effizienz durchaus miteinander vereinbar sind, ja daß durch Demokratisierung die Effizienz einer Organisation sogar gesteigert werden kann.

Die Verwaltungseffizienz hat jedoch im Vergleich zu den drei anderen Aspekten ein geringeres Gewicht. Andererseits mag eine effiziente Verwaltung - insbesondere die Zügigkeit, mit der die Verwaltungsleistungen erbracht werden - eine Voraussetzung für Planung, demokratische Partizipation und Strukturreform sein.

6.2 Die Kompetenzverteilung

6.2.1 Schulträgerschaft

Die Schulbauinvestitionen sind in allen Ländern Aufgabe der Schulträger (beziehungsweise der Baulastträger). Durch die Schulentwicklungsplanung, an der die Schulträger zum Teil überhaupt nicht beteiligt waren, haben jedoch die Länder mehr oder weniger weit in die Schulbauplanung eingegriffen, insbesondere bezüglich der Schulgrößen, -standorte und -einzugsbereiche. Unter diesem Aspekt erscheint es - trotz einiger Bedenken - gerechtfertigt, die Darstellung der Schulentwicklungsplanung unter "Kompetenzverteilung" zu subsumieren. Daher soll hier ein Überblick zunächst über die Schulträgerschaft und anschließend über die Schulentwicklungsplanung

¹ Naschold, F.: Organisation und Demokratie, a.a.O.

gegeben werden (vgl. Tabelle 13). Die quantitativen Ergebnisse der im folgenden beschriebenen gesetzlichen Regelungen zeigt Tabelle A 3 im Anhang.

In Baden-Württemberg sind fast ausschließlich die Gemeinden Träger der allgemeinbildenden Schulen; die Trägerschaft der "Nachbarschaftsschulen" (Mittelpunkt-Hauptschulen) wurde überwiegend durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geregelt. Nur in wenigen Ausnahmefällen haben Landkreise oder Schulverbände die Trägerschaft übernommen. Die beruflichen Schulen dagegen werden überwiegend von Stadt- und Landkreisen getragen. Gemeinden und Schulverbände von entsprechender Leistungsfähigkeit können ebenfalls Schulträger sein.

In Bayern werden die Schulgebäude für Volksschulen von Gemeinden oder Schulverbänden, für staatliche und kommunale¹ Realschulen und kommunale Gymnasien von Gemeinden, aber auch von Landkreisen, Bezirken oder Zweckverbänden errichtet. Die staatlichen Gymnasien werden vom Land gebaut. Auch für Berufsschulen sind in Bayern die Regelungen sehr differenziert. Als Träger kommen Gemeinden, Gemeindeverbände, Landkreise und Bezirksberufsschulverbände in Frage; Gemeinden sind verpflichtet, landwirtschaftliche Berufsschulen zu errichten, wenn in ihrem Gebiet mindestens 60 berufsschulpflichtige Jugendliche in der Landwirtschaft beschäftigt sind, und sonstige Berufsschulen zu errichten, wenn im Gebiet der Gemeinde mindestens 1.000 berufsschulpflichtige Jugendliche außerhalb der Landwirtschaft beruflich beschäftigt sind oder ohne berufliche Beschäftigung ihren Aufenthalt haben.

In Hessen sind im Jahre 1969 die Grund-, Haupt- und Realschulen, wie schon vorher die Gymnasien, Sonderschulen und

¹ Die Bezeichnung "staatlich" oder "kommunal" indiziert in Bayern nur den Dienstherrn der Lehrer, sagt also nichts über die Baulastträgerschaft.

Tabelle 13: Möglichkeiten der Trägerschaft für die Schularten (Stand: 1970)

Land	Schulart																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																														
	Volksschulen			Realschulen	Gymnasien	mögliche Schulträger				Gesamtschulen	Sonderschulen	Berufsschulen	Berufsfach- schulen	Fachschulen																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																	
	Grundschulen	Hauptschulen																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
Schleswig-Holstein Niedersachsen Nordrhein-Westfalen Hessen* Rheinland-Pfalz Baden-Württemberg Bayern** Saarland	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

. = als Schulträger verpflichtet

/ = als Schulträger möglich

* = Zu den Gemeinde-, Schul- und Zweckverbänden zählt in Hessen auch der Landeswohlfahrtsverband

==Träger des Schul- bzw. Sachaufwands.

berufsbildenden Schulen, in die Trägerschaft der Landkreise und kreisfreien Städte übergegangen. Auch die Gesamtschulen werden von Landkreisen und kreisfreien Städten getragen. Die Schulträger können Schulverbände bilden. Das Land kann Träger von Versuchs- und Modellschulen sein. Kreisangehörige Gemeinden können mit Genehmigung des Kultusministeriums im Einvernehmen mit dem Innenministerium die Schulträgerschaft übernehmen, wenn sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen und wenn dies mit einer zweckmäßigen Organisation des Schulwesens in dem regionalen Bereich zu vereinbaren ist. Angesichts der ursprünglich starken Widerstände gegen die Verlagerung der Schulträgerschaft ist es erstaunlich, daß nur etwa 25 Gemeinden einen entsprechenden Antrag gestellt haben; fünf Anträge wurden genehmigt.

In Niedersachsen können außer Gemeinden und Schulverbänden auch Landkreise mit Genehmigung der Schulaufsichtsbehörde die allgemeinbildenden Schulen tragen. Die berufsbildenden Schulen werden wie in Schleswig-Holstein von Landkreisen und kreisfreien Städten getragen, daneben können aber auch kreisangehörige Gemeinden Träger sein.

In Nordrhein-Westfalen werden die allgemeinbildenden Schulen von Gemeinden, aber auch von Ämtern und Landkreisen getragen. Im einzelnen wurden durch die Novellierung des Schulverwaltungsgesetzes im Jahre 1969 folgende Regelungen getroffen:

- Die Gemeinden sind verpflichtet, Grundschulen und Hauptschulen zu tragen. Dieselbe Verpflichtung trifft Ämter oder Landkreise, wenn und solange eine Schule für mehrere Gemeinden errichtet und fortgeführt werden soll, eine entsprechende öffentlich-rechtliche Vereinbarung oder ein Schulverband freiwillig nicht zustande kommt und sämtliche betroffenen Gemeinden an das Amt oder den Landkreis einen Antrag stellen, die Schulträgerschaft zu übernehmen.
- Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind verpflichtet, Berufsschulen zu errichten und zu unterhalten. Auch

Ämter und kreisangehörige Gemeinden können Berufsschulen tragen.

- Gemeinden, Ämter und Landkreise können Schulen allgemeinbildender und berufsbildender Art errichten und fortführen, die über das Berufsziel der Pflichtschule hinausgehen. Sie können auch Versuchsschulen errichten und fortführen. Durch diese neue, flexible Formulierung wird die Entwicklung für die Gesamtschule offengelassen.
- Das Land kann alle Schularten, ausgenommen Grund-, Haupt- und Berufsschulen, tragen.
- Alle Schulen können auch von Schulverbänden getragen werden.

In Rheinland-Pfalz sind Gemeinden oder Schulverbände Träger von Grund- und Hauptschulen. Hauptschulen und Grundschulen, die mit Hauptschulen verbunden sind, können auch von Ämtern oder Landkreisen getragen werden. Im Widerspruch zu diesen Bestimmungen des Gesetzes über die öffentlichen Grund- und Hauptschulen und Sonderschulen steht jedoch das Selbstverwaltungsgesetz, das in der sogenannten Verbandsgemeindeordnung die ausschließliche Trägerschaft der Verbandsgemeinden für die Hauptschulen normiert¹. Realschulen und kommunale Gymnasien können von Gemeinden, Gemeindeverbänden oder Zweckverbänden getragen werden. (Für staatliche Gymnasien sind Gemeinden und Gemeindeverbände die Baulastträger.) Eine weitere Sonderregelung wurde für Realschulen eingeführt: Wenn in vier aufeinanderfolgenden Jahren mehr als 50 Prozent der Schüler außerhalb des Gebietes des kommunalen Schulträgers wohnhaft sind, kann dieser Schulträger den Übergang der Schulträgerschaft auf den Landkreis fordern. Der Landkreis muß diesem Antrag entsprechen. Diese Bestimmung hat sich häufig dahingehend ausgewirkt, daß kreisangehörige Gemeinden und Ämter in alten Volksschulgebäuden zunächst einmal Realschulen einrichteten, kurz vor Ablauf der Vierjahresfrist

¹ Die Hauptschulen sollten nämlich Integrationsfaktor der neuen Verbandsgemeinden sein. Damit wurde der kommunalen Gebietsreform der Vorrang vor schulpolitischer Konsistenz gegeben.

Neubauten mit Kredit finanzierten und dann den Antrag auf Übernahme der Schule durch den Landkreis stellten, so daß die Landkreise die volle Baulast für die Realschule zu übernehmen hatten, ohne an der Planung beteiligt gewesen zu sein.

Sonderschulen und Berufsschulen werden in der Regel von Landkreisen und kreisfreien Städten, die Berufsfach- und Fachschulen dagegen auch von kreisangehörigen Gemeinden getragen. Außerdem können Zweckverbände oder Schulverbände Träger berufsbildender Schulen sein. Das Land trägt staatliche Berufs- und Fachschulen.

Im Saarland tragen in der Regel die Gemeinden oder Schulverbände die Volksschulen, die Landkreise und kreisfreien Städte die Realschulen und das Land die Gymnasien. Realschulen und Gymnasien können auch von Gemeinden, Gemeindeverbänden und Schulverbänden, Realschulen auch vom Land getragen werden. Das Land ist berechtigt, Versuchs- und Modellschulen zu errichten. Träger der Sonderschulen und der Berufsschulen sind die Landkreise und kreisfreien Städte. Die Berufsfach- und Fachschulen dagegen werden in der Regel vom Land getragen, aber auch Gemeinden, Gemeindeverbände und Schulverbände kommen als Träger in Frage.

In Schleswig-Holstein sind Gemeinden oder Schulverbände Träger der allgemeinbildenden Schulen; Gymnasien können, wenn die eigentlich verpflichtete Gemeinde dazu nicht in der Lage ist, von Landkreisen oder vom Land getragen werden. Die beruflichen Schulen dagegen werden in der Regel von Landkreisen und kreisfreien Städten, auch von Landwirtschaftskammern getragen. Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Innungen und Innungsverbände können ebenfalls Träger von Berufsschulen, das Land Träger von Berufsfach- und Fachschulen sein.

6.2.2 Schulentwicklungsplanung

Nach dem traditionellen Modell der Aufgaben- und Lastenverteilung im Schulsystem stellt der Schulträger, also in der Regel die Gemeinden (Gemeindeverbände), den "schulischen Bedarf" fest und baut ein oder mehrere Schulhäuser entsprechender Größe. Die Initiative zu Schulbauinvestitionen hatte also von den einzelnen Schulträgern auszugehen. Mit zunehmender Verbreitung der Erkenntnis, daß der Bedarf nicht durch ein statisches Begabungspotential begrenzt, sondern von bildungspolitischen Entscheidungen abhängig ist, vor allem aber mit der wachsenden Finanzknappheit der Kommunen, zeigte sich die Notwendigkeit, Schulentwicklungspläne aufzustellen, um die knappen Mittel nach Dringlichkeit der einzelnen Schulbauten zu verteilen. Ein Schulentwicklungsplan ist also zunächst einmal ein Instrument zur Steuerung von Schulbauinvestitionen. Diese Auffassung zeigt sich besonders beim schleswig-holsteinischen Schulentwicklungsplan, dessen Ausarbeitung als "Generalschulbauplan" begann, sowie beim bayerischen Schulentwicklungsplan, über den es in einer Dokumentation des Bayerischen Kultusministeriums heißt: "Wesentlicher Teil dieses Schulentwicklungsplans ist eine Zusammenstellung darüber, in welchen kreisfreien Städten und Landkreisen Bayerns nach dem festgestellten Bedarf noch mittlere Schulen oder Gymnasien zu errichten sind."¹ Ein Schulentwicklungsplan, der lediglich der Steuerung der Schulbauinvestitionen dient, ohne wenigstens marginale Reformen des Schulsystems einzubeziehen, ist jedoch ein Grenzfall. Die meisten Schulentwicklungspläne sehen im Rahmen einer Fortschreibung des gegebenen Schulsystems Teilreformen, insbesondere die Konzentration der Hauptschule, vor. Der bisher einzige konsequente Reformplan, der die Umwandlung des vertikal gegliederten in ein horizontal gestuftes Schulsystem vorsieht, ist der 1970 erschienene hessische Schulentwicklungsplan.

¹ Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Der Schulentwicklungsplan. Dokumente zum Ausbau der weiterführenden Schulen in Bayern. O.O., o.J., S. 5.

Der Schwerpunkt der folgenden Darstellung soll jedoch nicht auf den Inhalten¹ der Schulentwicklungsplanung liegen, sondern auf den Verfahren, insbesondere der Umsetzung der Schulentwicklungspläne in Schulbaupläne und Finanzpläne und der Partizipation der Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände. Die Verhältnisse in den einzelnen Ländern sind so unterschiedlich, daß eine Gliederung nach Ländern erforderlich ist. Eine länderübergreifende Darstellung müßte so weit generalisieren, daß der Informationsgehalt stark reduziert würde.

In Bayern wurde zuerst mit der Aufstellung eines Schulentwicklungsplans begonnen, der sich jedoch nur auf die Mittelschulen und Gymnasien bezieht. Bereits im Jahre 1961 wurden die Bezirksregierungen und die zuständigen Schulaufsichtsbeamten vom Kultusministerium beauftragt, den vorhandenen und vorhersehbaren Bedarf an zusätzlichen Mittelschulen und Gymnasien festzustellen, wobei die Bevölkerungsentwicklung und regionale Strukturveränderungen berücksichtigt werden sollten. Allerdings enthielt der Auftrag sehr restriktive Bedingungen: Mittelschulen sollten von nicht mehr als etwa zehn Prozent der relevanten Altersjahrgänge besucht werden; für die Gymnasien wurde formuliert, daß "bisher offensichtliche Lücken bei der Streuung der Schulen etwa so, daß eine genügende Zahl von Schülern für die Neugründung einer höheren Schule vorhanden wäre, nicht erkennbar geworden"² seien.

Im Herbst 1963 wurde der Schulentwicklungsplan von der Staatsregierung gebilligt; er wird laufend fortgeschrieben. Der Plan wird offiziell als "weder starr noch ausschließlich"³ bezeichnet; dennoch sah die Kultusverwaltung die

¹ Die Inhalte werden so weit in die Betrachtung einbezogen wie unter unserem Aspekt "Offenheit für Strukturreformen" erforderlich.

² Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Der Schulentwicklungsplan, a.a.O., S. 9.

³ Ebenda, S. 12.

darin ausgewiesenen Projekte als "Gesamtbedarf" an, wie die Befragung ergab. Die Staatsregierung gibt selbst zu, daß die Verwirklichung des Schulentwicklungsplans - neben der Bewilligung der Finanzmittel durch den Landtag - davon abhängt, daß "die Gemeinden, in denen Schulen errichtet werden sollen, bereit sind, den nach dem Schulfinanzierungsgesetz auf sie treffenden Teil der Kosten für Gebäude und Einrichtungen zu übernehmen"¹. Trotzdem wurden die Gemeinden und Landkreise an dieser Planung nicht beteiligt. Die Kommunen aber partizipieren durch die Bereitstellung ihres Anteils der Finanzmittel an der Entscheidung, ob und wann eine Schule gebaut werden soll. Das Kultusministerium hat zwar die Möglichkeit, einen Schulbau durch Nichtgenehmigung zu verhindern, kann aber keinen Schulbau erzwingen. So konnte der Schulentwicklungsplan auch kein Dringlichkeitsprogramm für Schulbauten enthalten, sondern lediglich die Liste der zu errichtenden Schulen, nach Regierungsbezirken gegliedert. Der Plan gilt - wie auch die Schulentwicklungsplanung anderer Länder - als Verwaltungsrichtlinie.

Für die Neuorganisation der Volksschulen (Trennung in Grund- und Hauptschule, Einführung des 9. Schuljahrs, Abschaffung der "Zwergschulen"), die erst 1969 begann, wurde in Bayern kein Plan veröffentlicht. Die Bezirksregierungen waren jedoch gehalten, nach Abschluß ihrer Planungsarbeiten den beteiligten Gemeinden, Elternbeiräten und kirchlichen Oberbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben². Die "Organisationsberichte" der Bezirksregierungen wurden nicht veröffentlicht, wohl aber vom Bayerischen Staatsinstitut für Bildungsplanung und -forschung ausgewertet. Inwieweit die demokratische Partizipation in diesem Planungsverfahren realisiert wurde, bleibt also noch unklar.

¹ Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Der Schulentwicklungsplan, a.a.O., S. 12.

² Vgl. Haushaltsrede des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus vom 12.3.1969 (Manuskript), S. 14.

In Baden-Württemberg versuchte das Kultusministerium von Beginn der Planung an, die unteren Ebenen stärker zu beteiligen. Der Schulentwicklungsplan I¹ wurde aufgrund eines Erlasses des Kultusministeriums vom 23.6.65 von den staatlichen Schulämtern und Oberschulämtern aufgestellt, wobei der jeweilige Landrat in allen Phasen der Planung beteiligt wurde. Der Schulentwicklungsplan diente vor allem der Land-schulreform, also der Trennung von Grund- und Hauptschulen. Letztere sollten mindestens zweizügig (als "Nachbarschaftsschulen") ausgebaut werden, während für die Grundschulen lediglich eine Mindestgröße von nur 15 Schülern festgesetzt wurde.

Entscheidend für die zügige Aufstellung des Planes war der persönliche Einsatz des Kultusministers, der alle Landkreise bereiste und mit den Landräten die Planung diskutierte. Planungskriterien und -verfahren waren zuvor durch Testplanungen in fünf Landkreisen in Zusammenarbeit mit den Schulämtern, Landkreisen, Gemeinden, den Vertretern der Kirchen und Eltern geprüft worden.

Bezüglich des Ausbaus der Mittelschulen und Gymnasien enthielt der erste Erlass noch keine genauen Kriterien. Fast ein Jahr später wurden jedoch in einem weiteren Erlass die Übergänge auf Gymnasien und Mittelschulen in Prozent der relevanten Altersjahrgänge festgelegt. Dabei wurde - in bezug auf die Gymnasien - nach Stadtkreisen, Landkreisen mit starkem städtischen Einschlag und übrigen Landkreisen differenziert. So fixierte die staatliche Planung das Bildungsgefälle zwischen Stadt und Land, ohne die betroffenen Gemeinden (Gemeindeverbände) an der Festlegung dieser Zielwerte zu beteiligen. Besonders bemerkenswert ist, daß diese Werte bereits 1975 erreicht und dann bis 1980 nicht mehr verändert werden sollten.

¹ Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg, Richtlinien für den ersten Abschnitt, a.a.O.

Im zweiten Durchgang des Schulentwicklungsplans, der durch den Erlaß vom 2.3.1967¹ eingeleitet wurde, postulierte das Kultusministerium nun anstelle der getrennten Standortplanung für Realschulen und Gymnasien - nur die räumliche Verbindung von Haupt- und Realschule war bereits 1965 im Erlaß erwähnt - die Errichtung von Bildungszentren. Da jedoch der größte Teil der Planungen in den Landkreisen bereits abgeschlossen war, galt diese Option nur für die noch offenen Fälle.

Gleichzeitig initiierte der Kultusminister die Bildung von Kreiskommissionen, in denen unter dem Vorsitz des Landrats die betroffenen Schulträger, die schulbautechnischen Berater, die staatlichen Schulämter, die Landesplanungsstellen und die Kommunalreferate der Regierungspräsidien sowie Abgeordnete der jeweiligen Kreise zusammenarbeiten sollten. Hauptaufgabe dieser Kreiskommission war es, Dringlichkeitsprogramme für die sich aus der Schulentwicklungsplanung ergebenden Schulbauten aufzustellen. Dabei waren sieben Dringlichkeitsstufen vorgesehen, nämlich Stufe I bis V für die Jahre 1968, 1969, 1970, 1971 und 1972, Stufe VI für die Jahre 1973 bis 1975 und Stufe VII für die Zeit von 1975 bis 1980. Die Dringlichkeitsliste sollte ohne Rücksicht auf Schultart und Kreiszugehörigkeit zusammengestellt werden. Das Kultusministerium wies in seinem Erlaß zwar auf die finanzielle Engpaßsituation von Land und Gemeinden hin und forderte, den "Gesichtspunkt eines möglichst rationellen Einsatzes der Mittel zu berücksichtigen"² sowie Bildungszentren zu bevorzugen, konnte jedoch nicht angeben, welches Finanzvolumen insgesamt zur Verfügung stand, so daß die Verteilung des Bauvolumens auf die einzelnen Jahre für die Kreiskommissionen eine kaum lösbare Aufgabe war.

¹ Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Verwirklichung des ersten Abschnitts, a.a.O., S. I/53 ff.

² Ebenda, S. I/66.

Während im ersten Durchgang des Planungsprozesses alle Besprechungen in den Kreisen selbst unter Vorsitz des Kultusministers stattfanden, wurden sie im zweiten Durchgang meist im Kultusministerium durchgeführt, ebenso im dritten Durchgang, der im Herbst 1969 begann und der Klärung der Grenzfälle diente, in denen der Schulstandort, insbesondere von Nachbarschaftsschulen und Bildungszentren, noch nicht feststeht. Zwar wird im Kultusministerium erkannt, daß die Einberufung der Planungsbesprechungen in das Kultusministerium psychologisch weniger günstig ist als Verhandlungen an Ort und Stelle, jedoch sehen alle Beteiligten ein, daß der mit dem ersten Durchgang verbundene Reiseaufwand dem Minister beziehungsweise dem Leiter und den Referenten der Planungsabteilung nicht noch einmal zuzumuten ist.

Der Schulentwicklungsplan soll nur alle fünf Jahre fortgeschrieben und, falls notwendig, revidiert werden. Dieses Intervall ist - an der schnellen bildungspolitischen Entwicklung zu Beginn der siebziger Jahre gemessen - mit Sicherheit zu lang. Schon jetzt wollen nicht wenige Schulträger, insbesondere kreisfreie Städte, über das im Schulentwicklungsplan niedergelegte Konzept hinausgehen, werden jedoch vom Kultusministerium auf den Schulentwicklungsplan verwiesen.

Im Vergleich zum Strukturplan des Bildungsrates, nach dem für das unverbundene Nebeneinander einzelner Schulen kein Platz mehr ist, erscheint der Schulentwicklungsplan Baden-Württembergs bereits revisionsbedürftig, da 1980 von insgesamt 414 Gymnasien nur 114 mit Haupt- und Realschulen in "großen" Bildungszentren verbunden sein sollen. Auch ein Teil der 453 Realschulen, die für 1980 geplant sind, wird noch isoliert stehen. Insgesamt sind 298 "kleine" Bildungszentren vorgesehen, in denen nur ein Teil der Schularten, meist ohne das Gymnasium, miteinander verbunden wird. Eine Verbindung der allgemeinbildenden Schulen mit beruflichen Schulen ist dagegen überhaupt nicht vorgesehen, son-

dern lediglich eine Zuordnung beruflicher Schulzentren zu bestehenden oder geplanten Bildungszentren¹. Die Planung für das berufliche Schulwesen wurde, völlig getrennt von den allgemeinbildenden Schulen, mit dem Erlaß vom 13.3.1968 eingeleitet, der Testplanungen in fünf Regionen Baden-Württembergs vorsieht. Die Regionen decken sich nicht mit den Testkreisen des Schulentwicklungsplans I. Die Grundsätze und Richtlinien für die Testphase wurden in Zusammenarbeit mit dem hierfür konstituierten Arbeitskreis "Bildungsplanung für das berufliche Schulwesen" entwickelt, dem Vertreter von Industrie und Handel, Handwerk, Landwirtschaft, Hauswirtschaft, der Gewerkschaften, der Lehrerverbände sowie der beteiligten Ministerien angehören. Die Oberschulämter, die die Testplanungen einzuleiten hatten, waren gehalten, dabei mit allen örtlich Beteiligten zusammenzuarbeiten. Zu beteiligen waren vor allem die Landräte, die Schulträger, die Organisationen und Verbände der Wirtschaft, die Regierungspräsidenten sowie die Regionalen Planungsgemeinschaften.

Der Erlaß fordert, die Planungen in ihrem engen Bezug zur gesamten Landesplanung zu sehen. "Dem Ausbau der berufsbezogenen Bildungseinrichtungen kommt eine hohe raumordnende Funktion zu."² Die Abstimmung mit der Landesplanung wurde jedoch dadurch erschwert, daß eine verbindliche Raumordnungskonzeption für Baden-Württemberg noch nicht verabschiedet war; die "Zentralorte-Denkschrift" wurde erst Ende 1969 dem Landtag vorgelegt. Allerdings wurde der Entwurf der Denkschrift bei der Aufstellung des Schulentwicklungsplans I wahrscheinlich bereits berücksichtigt³.

¹ Vgl. hierzu und zum folgenden Kultusministerium: Baden-Württemberg (Hrsg.): "Schulentwicklungsplan für das berufliche Schulwesen. Richtlinien für die Testplanung". In: Kultus und Unterricht, 1968, H. 8, S. 758-773.

² Ebenda, S. 761.

³ So die Auskunft des Kultusministers; im Städteverband Baden-Württemberg dagegen war man der Meinung, dies sei nicht geschehen.

Die kommunale Seite wurde nicht nur an der Schulentwicklungsplanung selbst beteiligt, sondern auch an der Zusammenarbeit zwischen Bildungsplanung und Bildungsforschung, die im Beirat für Bildungsplanung institutionalisiert wurde. Der Kultusminister berief zehn Arbeitskreise, darunter auch den Arbeitskreis "Schulhaus- und Sportstättenbau", dessen Vorsitzender der Schuldezernent der Stadt Stuttgart wurde. Das Gremium, in dem außer den Schulbauinstituten und zahlreichen freien Architekten auch der Städteverband Baden-Württemberg und der Württembergische Gemeindetag vertreten waren, erarbeitete Modellraumprogramme für allgemeinbildende Schulen, "allgemeine Planungshinweise" (Schulbaurichtlinien) und Kostenrichtwerte im Schulbau. Die vom Kultusministerium herausgegebenen neuen Schulbaurichtlinien folgen im wesentlichen den Empfehlungen des Arbeitskreises.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die unteren Ebenen an der Schulentwicklungsplanung in Baden-Württemberg verhältnismäßig stark beteiligt waren - allerdings im Rahmen der herkömmlichen, hierarchisch gegliederten Schulverwaltungsorganisation. An der Festlegung der Planungsziele waren sie kaum beteiligt. Weitergehende Reformvorstellungen der Schulträger werden zwar verbal aufgenommen, aber entsprechende Initiativen werden vom Kultusministerium unter Hinweis auf den Schulentwicklungsplan abgefangen.

In Hessen dagegen dient der neue, Mitte 1970 erschienene Schulentwicklungsplan¹ zur beschleunigten Durchsetzung der Schulreform. Hessen wird als erstes Land der Bundesrepublik konsequent die vertikale Gliederung des Schulsystems wenigstens in der Sekundarstufe I abschaffen. In Zukunft werden auf Mittelpunkt-Grundschulen Mittelstufen-Zentren mit 200 bis 250 Schülern je Jahrgang aufbauen, die in der Regel das 7. bis 10. Schuljahr umfassen. Im ganzen Land wird es 385 Gesamtschulen geben, die sich zu etwa einem Drittel

¹ Der Hessische Kultusminister (Hrsg.): Hessen '80. Schulentwicklungsplan I. Wiesbaden 1970.

auf die kreisfreien Städte und zu etwa zwei Dritteln auf die Landkreise verteilen. Auf dieser Sekundarstufe I baut die Sekundarstufe II mit der in die Studienstufe umgestalteten gymnasialen Oberstufe und beruflichen Schulen auf. Letztere sollen zu beruflichen Schulzentren zusammengefaßt werden. Von den insgesamt etwa 120 geplanten Oberstufen werden etwa 30 gemeinsame Zentren mit gymnasialer Oberstufe und beruflichen Schulen sein. Eine konsequentere Integration von beruflichen und allgemeinbildenden Schulen ist wegen der Bausubstanz und aus politischen Gründen noch nicht möglich.

Das skizzierte bildungspolitische Konzept wurde vom Kultusministerium in Zusammenarbeit mit den Landkreisen und kreisfreien Städten im Schulentwicklungsplan niedergelegt. Dabei lief der Planungsprozeß sowohl "von oben nach unten" als auch "von unten nach oben", da die Planungen der Landkreise zum Teil übernommen werden konnten. Da die Landkreise nicht im gleichen Maße wie die Städte mit schulpolitischen Traditionen belastet sind, ist hier die Offenheit für Strukturereformen besonders groß.

Die Beteiligung der Landkreise bestand zunächst darin, daß diese selbst statistisches Material zur Schulentwicklungsplanung erarbeiteten. Die "Kreisbesprechungen" fanden an Ort und Stelle, Wiederholungssitzungen im Kultusministerium statt. "Im zweiten Takt" der Besprechungen mit den Landkreisen wurden die Fälle behandelt, in denen der Schuleinzugsbereich über die Kreisgrenzen hinausgeht.

Im Kultusministerium wird der Schulbau als entscheidend für die Realisierung des Schulentwicklungsplans erkannt. Trotzdem wurde die Kompetenzverteilung in bezug auf den Schulbau im Kultusministerium noch nicht vereinheitlicht¹. Zwar sind Primar- und Sekundarstufe I in einer Hand, aber Sekundar-

¹ Im übrigen wurde auch der Schulentwicklungsplan nicht in der Planungsabteilung, sondern in Zusammenarbeit mit ihr aufgestellt.

stufe II und berufliche Schulen noch auf verschiedene Referate verteilt. Eine Klammer für die einzelnen Referate stellt die "Standortprojektgruppe" unter der Federführung des Referenten für Gesamtschulen und Schulentwicklungsplan dar.

Der Schulentwicklungsplan ist in Hessen ein Sektor des "Großen Hessenplans"¹. Dieser Plan erschien 1970 erstmalig als Landesentwicklungsplan, enthält also auch gesellschaftspolitische Ziele und Maßnahmen der Raumordnung, während der frühere "Große Hessenplan"² im wesentlichen ein Infrastruktur-Investitionsplan war, der 1965 zum ersten Mal erschien und in zwei Durchführungsabschnitte gegliedert wurde. Während der erste eine 10-Jahres-Perspektive hatte, aber schon nach fünf Jahren ersetzt wurde, reicht der neue Große Hessenplan bis 1985. In die das Bildungswesen betreffenden Teile des Plans wurden im wesentlichen die Ausarbeitungen des Kultusministeriums übernommen. Die Fachabteilungen des Kultusministeriums lieferten das Rohmaterial, das in der Planungsabteilung zusammengestellt und dann der Staatskanzlei übergeben wurde. Der Plan enthält nur Globalzahlen für einen 16-Jahres-Zeitraum (ohne Preissteigerungen). Die Berechnungsmethoden aber sind nicht angegeben, so daß sich die Berechnung nicht nachvollziehen läßt. Außerdem wird die Verteilung der Mittel auf den 16-Jahres-Zeitraum nicht angegeben, während eine Gleichverteilung ausdrücklich ausgeschlossen wird³. Aufgrund des Großen Hessenplans sollen fünf Planungsregionen, in die das Land aufgeteilt wird, in

¹ Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Hessen '80. Großer Hessenplan. Wiesbaden 1970.

² Ders. (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ein neuer Weg in die Zukunft. Wiesbaden 1965; ders. (Hrsg.): Der große Hessenplan. Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968 bis 1970. Wiesbaden 1968; ders. (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ergebnisrechnung für die Jahre 1965 bis 1967. Wiesbaden 1968. Eine Darstellung der Planungsorganisation und der Konzeption des (früheren) Großen Hessenplans gibt Hüfner, K., a.a.O., S. 161 ff.

³ Vgl. Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Hessen '80, a.a.O., S. 80.

eigener Verantwortung Raumordnungspläne aufstellen. Es bleibt abzuwarten, ob die Abstimmung dieser Regionalpläne mit dem bereits vorgelegten Schulentwicklungsplan gelingt.

Der Schulentwicklungsplan ist jedenfalls mit der Landesplanung abgestimmt, wozu besonders informelle Kontakte beitrugen. Die Landesplanung der zentralen Orte sieht etwa 300 Klein-, 75 Unter-, 54 Mittel- und 8 Oberzentren vor. Durch die Schulstandortplanung kommt eine Aufwertung von Klein- zu Unterzentren in Frage. Eine Abstimmung mit der Landesplanung war in dieser Beziehung jedoch nicht möglich, da die Bestimmung der Klein- und Unterzentren der Regionalplanung überlassen bleiben soll.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß in Hessen - ähnlich wie in Baden-Württemberg - die Schulentwicklungsplanung "von oben nach unten" verlief und die Schulträger zwar nicht bei der Festlegung der Zielvorstellungen, aber bei der Planaufstellung selbst weitgehend beteiligt wurden. Dabei wurde - anders als in Baden-Württemberg - eine sehr starke Innovationsbereitschaft der Schulträger freigesetzt und vom Kultusministerium unterstützt.

In Niedersachsen wurde relativ - das heißt im Vergleich zu den übrigen Kultusministerien - frühzeitig mit dem Versuch einer Schulentwicklungsplanung begonnen, obwohl man dort auf die Einrichtung einer Planungsabteilung oder -gruppe verzichtete. Bereits 1965 wurden "Materialien und Untersuchungen zu einem Schulbedarfsplan" vorgelegt¹. Bemerkenswert ist, daß bereits damals die Notwendigkeit einer laufenden Überprüfung des Plans betont wurde². Der Plan enthielt im wesentlichen eine Berechnung der Schülerzahlen bis 1970 und eine genaue Kartierung der geplanten Schulstandorte,

¹ Der Niedersächsische Kultusminister (Hrsg.): Materialien und Untersuchungen zu einem Schulbedarfsplan für Niedersachsen. Hannover 1965.

² Ebenda, im Vorwort.

getrennt nach Schularten, und zwar einschließlich der berufsbildenden Schulen. Die Gemeinden und Gemeindeverbände waren an dieser Planung überhaupt nicht beteiligt.

Drei Jahre später, also 1968, wurde ein neues, dieses Mal "Landesschulplan" genanntes Programm vorgelegt¹, das sich auf die allgemeinbildenden Schulen beschränkte. Der Plan wird als Grundlage für die Schulbaupolitik und als regionaler Schulorganisationsplan bezeichnet. Auch zu diesem Plan gab das Schulbauproblem den Anstoß: Das Kultusministerium hatte "im Jahre 1966 zunächst die Regierungen aufgefordert, im Zusammenwirken mit den Kreisen und Gemeinden Unterlagen für den zukünftigen Schulbau vorzulegen. Diese sind unter Berücksichtigung der Entwicklung der Einwohner- und Schülerzahlen und der landesplanerischen Gesichtspunkte im vergangenen Jahr erarbeitet worden. Bei der Durchsicht dieser Unterlagen wurde bald deutlich, daß weitere Baumaßnahmen eine klare regionale Ordnung der Schulorganisation voraussetzen."² Weiter heißt es in der Publikation, der Plan beruhe auf der Mitarbeit aller Gruppen. Tatsächlich aber wurden nur die Landkreise und ein kleiner Teil der kreisfreien Städte, insbesondere Hannover, eingeschaltet, dagegen nicht die kreisangehörigen Gemeinden. Der Plan empfiehlt zwar Schulzentren, aber "er verzichtet zunächst darauf, sich zu der Frage zu äußern, ob in größeren Orten mehrere Hauptschulen, Realschulen oder Gymnasien zu erhalten oder einzurichten sind; dies bleibt zunächst in der internen Verantwortung dieser Gemeinden, die ihr auch künftig so weit wie möglich überlassen bleiben sollte"³.

Die schulpolitischen Ziele und die Schulmindestgrößen waren in Niedersachsen in den sogenannten Barsinghäuser Gesprächen

¹ Der Niedersächsische Kultusminister (Hrsg.): Landesschulplan für Niedersachsen. I. Schulbereiche und Standorte für die allgemeinbildenden Schulen. O.O. 1968.

² Ebenda, S. 4.

³ Ebenda, S. 7.

von 1957 und 1966 mit dem Landvolk und den kommunalen Spitzenverbänden festgelegt worden. Diese Beteiligung in der Vorphase hat jedoch nicht ausgereicht, die Schulträger zur Realisierung des Landesschulplans zu motivieren. Inzwischen ist die Entwicklung zu Schulzentren und größeren Schulen über den Plan hinweggegangen; man beabsichtigt, den Kreisen weitestgehende Freiheit in der Schulplanung zu gewähren; mit Sicherheit wird der Wechsel des Kultusministers zu einem neuen schulpolitischen Konzept führen; eine Verstärkung der Planung zeichnet sich bereits ab.

In Nordrhein-Westfalen waren die schulpolitischen Programme in je einem "Strukturplan" für Realschule und Gymnasium¹ einerseits und Grund- und Hauptschule² andererseits niedergelegt. Die Planung für Realschulen und Gymnasien hatte vor allem das Ziel, diese Schularten in den Stadt- und Landkreisen auszubauen, in denen der relative Schulbesuch unter dem Landesdurchschnitt lag. Der Plan für die Grund- und Hauptschulen diente dazu, die bereits begonnene Volksschulreform so fortzusetzen, daß voll gegliederte Grund- und zweizügige Hauptschulen entstanden. Während der Plan für die Realschulen und Gymnasien noch keine Option für Schulzentren enthielt, weist der ein Jahr später erschienene Plan für die Grund- und Hauptschulen bereits auf diese Möglichkeit hin, ohne jedoch die Koordination des Baus der drei allgemeinbildenden Schularten in Angriff zu nehmen.

Die Planung wurde durch Erlasse an die Regierungspräsidien beziehungsweise deren Schulkollegien **dekretiert**, ohne die Gemeinden und Gemeindeverbände zu beteiligen. Zwei Jahre später aber stellte der Kultusminister fest: "Der planmäßige

¹ Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau der Höheren Schule und der Realschule. Ratingen 1965 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 1).

² Ders.: Ausbau der Grundschule und der Hauptschule. Ratingen 1966 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 3).

und großzügige Ausbau der Realschule und des Gymnasiums während der letzten Jahre wäre nicht möglich gewesen ohne die vielfältigen Initiativen und die beträchtlichen finanziellen Anstrengungen unserer Städte, Kreise und Gemeinden."¹

Im Jahre 1970 wurde das bildungspolitische Programm - ähnlich wie in Hessen - in den neuen Landesentwicklungsplan² einbezogen, der von der Landesplanung in Zusammenarbeit mit den Ressorts ausgearbeitet wurde. Das Nordrhein-Westfalen-Programm ist im Gegensatz zum Hessenplan nicht auf ein ein- halb Jahrzehnte festgelegt, sondern nennt langfristige Ziele ohne Quantifizierung, aus denen quantifizierte Zwischenziele für 1975 abgeleitet werden. Diese Werte sind als Orientierungshilfe für die Regional- und Kommunalplanung besser geeignet als die Berechnung von 16-Jahres-Blöcken im Hessenplan. Die einzelnen Maßnahmen zur Realisierung der Zwischenziele sind mit den dafür vorgesehenen Landesmitteln ausgewiesen, die kommunalen Mittel aber fehlen, da der Plan nicht mit den Gemeinden (Gemeindeverbänden) abgestimmt ist. Die erforderlichen kommunalen Mittel werden lediglich als Summe über alle Sektoren angegeben und für die Gemeinden und Gemeindeverbände als tragbar bezeichnet. Auch die kommunalen Spitzenverbände waren an der Ausarbeitung des Nordrhein-Westfalen-Programms nicht beteiligt, sind aber mit den Zielen im ganzen einverstanden. Die geringe Beteiligung der unteren Ebenen an der Schulentwicklungsplanung des Landes ist um so unverständlicher, als Divergenzen in den schulpolitischen Zielen kaum noch bestehen, wie die Befragungen zeigten. Fast alle befragten Städte kritisierten diese geringe Beteiligung und die nicht rechtzeitige Information über die Absichten des Kultusministeriums.

¹ Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau des Gymnasiums und der Realschule. Zwischenbericht 1967. Ratingen 1967 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 5).

² Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Düsseldorf 1970.

In Rheinland-Pfalz wurde ein "Bedarfs- und Finanzierungsplan für den Ausbau des Schulwesens" bereits im Jahre 1964 für ein Jahrzehnt vorgelegt¹. Dieses Programm sah einen streng systemimmanenten Ausbau des vertikal gegliederten Schulsystems vor, ohne den 10-Jahres-Block zeitlich oder regional zu gliedern. "Zur Gewinnung genauer Angaben über den Bedarf an Unterrichtsräumen in Volks-, Real- und berufsbildenden Schulen" wurde "eine genaue und umfassende Erhebung bei den Bezirksregierungen und Kreisschulämtern durchgeführt, deren Ergebnisse die wesentliche Grundlage für die schulorganisatorischen Vorausberechnungen bilden."² Die Gemeinden und Gemeindeverbände wurden bei der Ausarbeitung des Programms nicht beteiligt; es wurde als "wahltaktisches Manöver" angesehen, zumal die geplanten Schulbaumittel schon in dem der Wahl folgenden Jahr wieder gekürzt wurden.

Drei Jahre später erschien das Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz³, das auch den Bildungssektor einbezog. Abgesehen von der Festlegung der Zweizügigkeit als Mindestgröße für die Hauptschule, wodurch sich die Zahl der geplanten (Mittelpunkt-)Hauptschulen von 600 auf 450 verminderte, war die Planung kaum revidiert worden. An der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms wirkten die kommunalen Verbände über ihre Vertreter im Landesplanungsausschuß mit.

Alle früheren Planungen sind jedoch überholt durch die kommunale Gebietsreform, die noch nicht abgeschlossen ist und deren Auswirkungen noch nicht zu übersehen sind. In drei (statt fünf) Regierungsbezirken wird die Bildung von 35 (statt 70) Landkreisen und zahlreichen Verbandsgemeinden

¹ Ministerium für Unterricht und Kultus Rheinland-Pfalz (Hrsg.): Bedarfs- und Finanzierungsplan für den Ausbau des Schulwesens in Rheinland-Pfalz 1965-1975. O.O. 1964.

² Ebenda, S. 2.

³ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Oberste Landesplanungsbehörde (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz., Bd. 1 und 2, Mainz 1968.

angestrebt. Da diese Verbandsgemeinden Träger der Hauptschulen sein sollen und neuerdings statt der als Mindestgröße im Gesetz festgelegten zweizügigen drei- bis vierzügige Hauptschulen angestrebt werden, ist die optimale Größe der Verbandsgemeinde entsprechend gestiegen. Eine stärkere Mitwirkung der unteren Ebenen an der Schulplanung zeichnet sich jedoch noch nicht ab; de jure sind die Regierungsbezirke Schulorganisationsbehörde, faktisch aber bestimmt das Kultusministerium Schulstandort, -einzugsbereich und -größe.

Im Saarland wurde bisher kein Schulentwicklungsplan aufgestellt. Die relativ kleine Fläche des Saarlandes verlockt zur "Planung aus dem Handgelenk", und meist wird entsprechend verfahren. Es gibt praktisch keinen Unterbau der Planungsorganisation, wenige generelle Regelungen, dafür um so mehr Ad-hoc-Entscheidungen. Sogar die Festlegung der Schulstandorte erfolgt praktisch autonom durch das Kultusministerium.

Die einzige Publikation, aus der sich die Ziele der Schulentwicklungsplanung entnehmen lassen, erschien im Jahre 1969, also rechtzeitig vor der Landtagswahl 1970¹. Hauptzweck der Broschüre² war allerdings nicht die Bildungsplanung, sondern Werbung für die Landesregierung, wie aus dem Vorwort des Kultusministers und den weiteren Ausführungen deutlich hervorgeht: "Planung und Maßnahmen der Landesregierung zeigen eine stolze Bilanz ..." ³

An der Planung des Kultusministeriums waren weder die Gemeinden noch deren Spitzenverbände beteiligt. Zum Beispiel wurde die Änderung des Schulordnungsgesetzes, die eine gra-

¹ Die Abstimmung auf Wahltermine ist selbstverständlich auch in anderen Ländern zu beobachten.

² Der Minister für Kultus, Unterricht und Volksbildung (Hrsg.): Auf dem Weg in unsere Welt von morgen. Eine bildungspolitische Bestandsaufnahme. Saarbrücken 1969.

³ Ebenda, S. 7.

vierende Änderung der Schulträgerschaft brachte, ohne Wissen des Saarländischen Städte- und Gemeindetages im Landtag eingebracht und verabschiedet.

Eine Kooperation von Gemeinden, Landkreisen und Land wird unerlässlich (solange die Schulträgerschaft nicht vereinheitlicht wird) zur Realisierung der "mittelfristigen Standortplanungsvorstellungen für Schulzentren"¹. In diesen Schulzentren sollen nicht nur - wie in den übrigen Ländern - allgemeinbildende, sondern auch allgemein- und berufsbildende Schulen zusammengefaßt werden. Die Offenheit für weitere Strukturreformen würde dadurch erheblich vergrößert.

In Schleswig-Holstein hat die Bildungsplanung bis 1969 keine Wirksamkeit erlangt. Das Kultusministerium benötigte fünf Jahre, um einen "Generalschulbauplan"² genannten Schulentwicklungsplan aufzustellen. Die ersten Erlasse, die Größe und Einzugsbereich der Schulen normierten, ergingen bereits 1966. Ob die Gemeinden an der Vorbereitung beteiligt waren, läßt sich heute nicht mehr mit Sicherheit feststellen. Die Vorschläge des Kultusministeriums gingen an die Kreise und kreisfreien Städte; wenn deren Vorstellungen stark von denen des Kultusministeriums abwichen, wurde eine neue Verhandlungsrunde angesetzt. In den kreisfreien Städten ließ sich die Bedeutungslosigkeit des "Generalschulbauplans" schon vor dessen Veröffentlichung erkennen, da die Planungen der Städte darüber hinausgingen³. Ob es demgegenüber dem Kultusministerium gelingen wird, die im ersten Abschnitt

¹ Der Minister für Kultus, Unterricht und Volksbildung, a.a.O., S. 37.

² Der Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein: "Generalschulbauplan für das Land Schleswig-Holstein. Allgemeinbildende Schulen" (Erlaß vom 2. Nov. 1970 - X 16 - 01/001). In: Amtsblatt für Schleswig-Holstein Nr. 47, 23. Nov. 1970, S. 663-685.

³ Auch das neue schulpolitische Programm des Kultusministers, das sich an die Vorschläge des Bildungsrates anlehnt, diese jedoch nicht konsequent genug übernimmt, wird von einem Teil der Schulträger nicht als bindend betrachtet.

des Generalschulbauplans ausführlich explizierten Rechtswirkungen durchzusetzen, bleibt abzuwarten. Zu den Rechtswirkungen heißt es: "Von der Bindungswirkung des § 9 Abs. 2 des Landesplanungsgesetzes, wonach die Behörden des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände pp. keine Planungen aufstellen, bestehen lassen, genehmigen oder durchführen dürfen, die mit den Raumordnungsplänen nicht in Einklang stehen, werden auch die Entscheidungen des Kultusministers über Schulstandorte erfaßt.

Im übrigen ist der Generalschulbauplan jedoch eine Verwaltungsrichtlinie, deren konkrete Bedeutung in der Selbstbindung der Verwaltung besteht. Das hat zur Folge, daß die nachgeordneten Schulaufsichtsbehörden bei Entscheidungen über die Errichtung und Aufhebung von Schulen, über die Festlegung von Schulbezirken, über die Bildung, Auflösung und Veränderung von Schulverbänden und über Schulbauvorhaben an den Generalschulbauplan gebunden sind. Umgekehrt können Schulträger aus dem Generalschulbauplan keine Rechtsansprüche, insbesondere nicht auf Errichtung oder Aufhebung von Schulen, herleiten."

Der "Generalschulbauplan" soll durch einen "den finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden, der Kreise und des Landes entsprechenden Zeitplan" ergänzt werden. Ähnlich wie in Baden-Württemberg versuchte man, den sich aus der Schulplanung ergebenden Schulraumbedarf auf Kreisebene ermitteln zu lassen. Nachdem die unteren Schulaufsichtsbehörden aufgefordert worden waren, den Baubestand zu erheben¹, wurden die Kreisschulämter um Feststellung des nach dem "Generalschulbauplan" bis 1980 zu erwartenden Schulraumbedarfs und des voraussichtlichen Finanzbedarfs gebeten².

Daß dieser Erlaß bereits zwei Jahre vor Veröffentlichung des "Generalschulbauplans" erging, ist ein besonderes Bei-

¹ Der Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein: Erlaß vom 7. Aug. 1968 - X 140.

² Ders.: Erlaß vom 31. Dez. 1968 - X 140 a/01/001.

spiel mangelnder Abstimmung zwischen verschiedenen "Planungsaktivitäten". Seit 1970 jedoch befindet sich im Kultusministerium eine Planungsabteilung im Aufbau, die eine erhebliche Intensivierung und Effizienzsteigerung der Schulentwicklungsplanung in Schleswig-Holstein erwarten läßt.

Im folgenden soll nun die Schulplanung auf kommunaler Ebene skizziert werden. Denkbar ist sowohl ein Komplementär- als auch ein Substitutionsverhältnis der kommunalen Planung zur Schulentwicklungsplanung des Landes. Der staatlichen Rahmenplanung müßte die kommunale Detailplanung entsprechen; falls diese Rahmenplanung fehlt, ineffizient ist oder den kommunalen Zielen widerspricht, kann die Gemeinde beziehungsweise der Gemeindeverband versuchen, die staatliche durch eigene Planung zu ersetzen. Tatsächlich wurde in der empirischen Untersuchung jeder dieser möglichen Fälle festgestellt, eine funktionierende Abstimmung staatlicher und kommunaler Schulentwicklungsplanung dagegen nur selten.

Von 38 befragten Gemeinden und Gemeindeverbänden hatten 10 einen Schulentwicklungsplan aufgestellt, 15 weitere verfügten über ein Dringlichkeitsprogramm für Schulbau, zum Teil im Rahmen eines Investitionsplans oder -programms für alle kommunalen Investitionen. Der Grad der Detailliertheit der kommunalen Schulentwicklungspläne ist sehr unterschiedlich. Einige zeigen nur die gegenwärtige bildungspolitische Situation nebst den erkennbaren Trends und nennen die Zahl der zu errichtenden oder zu erweiternden Schulen, andere leiten aus lokal differenzierten Bevölkerungsprojektionen und bildungspolitischen Zielen die erforderlichen Schulgrößen ab und weisen bereits für jede einzelne Schule das genaue Raumprogramm aus.

In bezug auf die staatliche Planung wurde häufiger ein Komplementär-, seltener ein Substitutionsverhältnis festgestellt. Es scheint, daß eine funktionierende staatliche

Planung auch die kommunale Planung aktiviert, während in den Ländern mit geringer staatlicher Planungsaktivität auch die Gemeinden und Gemeindeverbände inaktiv bleiben. In diesem Zusammenhang ist auch der Stellenwert interessant, den die Befragten den Plänen in bezug auf die Anmeldung von Finanzbedarf beimessen. Diejenigen, die bereits Pläne aufstellen, schätzen diesen Stellenwert hoch ein, während die "Nichtplaner" in dieser Beziehung skeptischer sind.

Insgesamt konnte festgestellt werden, daß in den meisten kommunalen Schulverwaltungen der Planungswille größer war als die Planungsfähigkeit. Die personelle Ausstattung reicht für Planung noch nicht aus; in mehreren Großstädten ist jedoch eine Schulplanungsabteilung im Aufbau. In kreisangehörigen Gemeinden ist nach unseren Beobachtungen wegen der geringen Verwaltungskraft eine Schulentwicklungsplanung im allgemeinen nicht möglich. Als zusätzlicher Beleg für diesen empirischen Befund ist die Erfahrung der hessischen Landkreise nach Übernahme der Schulträgerschaft anzuführen, daß in den kreisangehörigen Gemeinden in der Regel kein Personal vorhanden war, das in die aufzubauende Planungsabteilung hätte übernommen werden können.

Die Realisierung sowohl der staatlichen als auch der kommunalen Pläne hängt selbstverständlich von der entsprechenden Finanzierung ab. Da der Schulbau von Gemeinden und Ländern gemeinsam finanziert wird, ist die planungsadäquate Gestaltung der Lastenverteilung für die Realisierung der Schulentwicklungsplanung von wesentlicher Bedeutung.

6.3 Die Lastenverteilung

Grundsätzlich hat der Schulträger¹ - wie bereits erwähnt - die Kosten für die Errichtung einer Schule zu tragen. Die

¹ Beziehungsweise in Bayern und Rheinland-Pfalz der Baulastträger.

Länder beteiligen sich jedoch in unterschiedlichem Maße an den Schulbaukosten der Gemeinden und Gemeindeverbände. Folgende Formen staatlicher Beteiligung an der Schulbaufinanzierung sind möglich¹:

- Zuschüsse beziehungsweise Beihilfen,
- Schulddienstbeihilfen,
- Darlehen,
- Investitionsfonds.

Die Finanzmittel können verteilt werden nach:

- finanzwirtschaftlichen Kriterien (Finanzkraft, finanzielle Belastung des Empfängers),
- bildungspolitischen Kriterien (Incentive-Funktion, zum Beispiel Förderung von Mittelpunktschulen, Schulzentren, Schulbaumodellen).

Als Bemessungsgrundlage der finanziellen Beteiligung kommen in Frage:

- tatsächliche Kosten
 - a) des gesamten Projekts (mit/ohne Grundstückskosten),
 - b) eines normierten Raumprogramms;
- Kostenrichtwerte, Kostenlimits.

Diese können starr oder der Preisentwicklung angepaßt sein.

¹ Schlüsselzuweisungen können nicht der Schulbaufinanzierung zugerechnet werden, da sie nicht zweckgebunden sind. Eine staatliche Mitfinanzierung der kommunalen Schulbauten wäre jedoch in der Weise denkbar, daß im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen die Zahl der Schüler - oder besser: der prognostizierte Zuwachs an Schülern - als Nebensatz berücksichtigt wird. Eine bedarfsgerechte und zweckgebundene Verteilung und Verwendung der Schulbaumittel ist jedoch auf diese Weise kaum zu erreichen. Daher ist es nicht überraschend, daß diese Möglichkeit in keinem Land der Bundesrepublik in dieser Form realisiert wurde. Jedoch wird die Schülerzahl zum Teil dadurch berücksichtigt, daß in einigen Ländern der Bevölkerungszuwachs und/oder die Altersstruktur (Zahl der Kinder unter 14 Jahren) als Nebensatz in die Berechnung der Schlüsselzuweisungen eingeht.

Nach dem Grad der rechtlichen Bindung dessen, der über die Mittelverteilung entscheidet, kann man unterscheiden:

- Rechtsanspruch auf Finanzmittel,
- Verteilung nach Ermessen.

Entsprechend dem Zeithorizont der Planung sind möglich:

- kurzfristige Zusagen (im Rahmen der im Jahreshaushalt verfügbaren Mittel). In diesem Fall ist besonders wichtig, ob kommunale Vorfinanzierung des Landesanteils zugelassen wird.
- Mittel- bis langfristige Zusagen (im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung oder aufgrund von Bindungsermächtigungen).

Eine traditionelle Form der Beteiligung an den Volksschulbaukosten ist das sogenannte Schulbaudrittel, das insbesondere in den ehemaligen preußischen Gebieten gesetzlich verankert ist. Danach erstattet das Land Schleswig-Holstein Schulträgern mit weniger als neun Schulstellen, Niedersachsen Schulträgern mit weniger als 4.000 Einwohnern und das Saarland Schulträgern mit weniger als 3.000 Einwohnern¹ ein Drittel der Schulbaukosten ausschließlich der Grundstückskosten. In Niedersachsen gilt diese Regelung auch für kommunale Zusammenschlüsse, wenn die einzelnen Gemeinden weniger als 4.000 Einwohner zählen. Das Schulbaudrittel hat erheblich zur Förderung der kleinen Dorfschulbauten beigetragen, die nach heutigen Maßstäben als bildungspolitische Fehlinvestitionen gelten. Wegen der gesetzlichen Verpflichtung ist eine Verteilung der knappen Schulbaumittel des Landes nach Dringlichkeit nicht möglich. Häufig wurden gerade in den finanzschwachen Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen die Schulbaumittel so weit durch das Schulbaudrittel absorbiert, daß eine ausreichende Förderung von Bauten anderer Schularten und in größeren Gemeinden nicht mög-

¹ Das Schulbaudrittel in Nordrhein-Westfalen wurde Ende 1969 abgeschafft.

lich war. In Niedersachsen trat sogar die groteske Situation ein, daß das Kultusministerium Volksschulbauten nicht genehmigte, weil das Land keine gesetzliche Verpflichtung zur Mitfinanzierung eingehen konnte. Eine Vorfinanzierung des Landesanteils - wie in einigen anderen Ländern üblich - wurde den Antragstellern nicht gestattet.

Für alle anderen Schularten sind die Landesanteile nicht gesetzlich fixiert - ausgenommen in Baden-Württemberg, wo die Zuschüsse zwischen 20 und 45 Prozent liegen sollen. Die Schwierigkeiten dieser staatlich-kommunalen Finanzierung liegen vor allem in der geringen Planungsadäquanz und der die demokratische Partizipation tangierenden Undurchsichtigkeit des Verfahrens, wie im folgenden noch zu belegen ist. Daher ist zu prüfen, für welchen Zeitraum die Schulträger Zusagen für Zuschüsse erhalten, wie groß der Ermessensspielraum in bezug auf die Zuschußhöhe ist, ob die Entscheidungskriterien für die Schulträger transparent sind, wie das Land auf die steigenden Baukosten reagiert, wie Länder und Gemeinden die Kreditfinanzierung für Schulbauten einsetzen.

Wenn auch die Schwierigkeiten der Schulbaufinanzierung in allen Ländern ähnlich liegen, so haben sich doch sehr unterschiedliche Regelungen im einzelnen herausgebildet. Daher ist auch hier zunächst eine Differenzierung nach Ländern erforderlich. Dabei orientiert sich die Darstellung an den oben entwickelten Kategorien.

6.3.1 Formen staatlicher Beteiligung an der Schulbau- finanzierung

6.3.1.1 Zuschüsse beziehungsweise Beihilfen

Zweckgebundene Zuschüsse beziehungsweise Beihilfen sind die in allen Ländern der Bundesrepublik übliche Form staatlicher Beteiligung an der Schulbaufinanzierung.

In Bayern kann die Zuschußquote zwischen 10 und 80 Prozent schwanken; häufig wird die Höhe der Quote nur für einen Bauabschnitt festgelegt; für den folgenden Abschnitt wird dann neu entschieden, wobei die kommunale Verschuldung aus der Anfangsfinanzierung im Sinne größerer Bedürftigkeit angerechnet wird. Einen Überblick über die staatliche Beteiligung an den Schulbaukosten in Bayern gibt die Tabelle 14.

Tabelle 14: Förderung des Schulhausbaues in Bayern aus Mitteln des Finanzausgleichs

Rechnungs- jahr	Zahl der Bau- maßnahmen ^{a)}	Kosten in 1 000 DM	Zuschuß in 1 000 DM	Schuldendienst- beihilfen in 1 000 DM	Beihilfen insgesamt in 1 000 DM	Beihilfen in % der Kosten
1957	268	91 916	6 057	12 420	18 477	20
1958	275	84 398	8 306	11 160	19 466	23
1959	374	120 088	8 343	21 440	29 783	25
1960 ^{b)}	341	113 028	11 601	17 325	28 926	26
1961	400	150 800	17 430	24 948	42 378	28
1962	512	239 100	36 600	38 546	75 146	31
1963	528	286 132	60 470	37 943	98 413	34
1964	471	304 761	68 968	39 160	108 128	35
1965	432	331 120	77 376	40 893	118 269	36
1966	705	393 760	85 090	59 920	145 010	37
1967	518	455 770	101 170	72 662	173 832	38
1968	699	516 710	105 800	103 100	208 900	40
1969	.	.	149 000	89 000	238 000	.
Insgesamt	5 523	3 087 583	736 211	568 517	1 304 728	Ø 35

a) Die Zahlen für 1957-1965 geben fertiggestellte Maßnahmen wieder; 1966 Zahl der im Bau befindlichen Maßnahmen.

b) Rumpfrechnungsjahr.

Quelle: Schulbau in Bayern. Probleme der Gegenwart und Zukunft ... Herausgegeben vom Bayerischen Staatsministerium für Unterricht und Kultus, München 1968, S. 33; Bayerisches Finanzministerium; eigene Berechnungen.

In Baden-Württemberg haben die Schulträger Rechtsansprüche auf Schulbauzuschüsse. Nach dem 3. Gesetz über die Förderung des Schulhausbaus vom 5.12.1961 betragen die Zuschüsse 20 bis 45 Prozent des anrechnungsfähigen Bauaufwandes je nach der Steuerkraftsumme der Gemeinde, zuzüglich weiterer Zuschüsse für auswärtige Schüler. Für den 15 Prozent übersteigenden Anteil auswärtiger Schüler werden die entsprechenden Baukostenanteile vom Land voll übernommen. Zusätzlich werden seit 1965 zur Förderung der Volksschulreform 30 Prozent der anrechnungsfähigen Baukosten von Nachbarschaftsschulen gezahlt.

In Hessen ist die Höhe des Landesanteils an den Schulbaukosten nicht gesetzlich festgelegt. Laut § 33 Schulverwaltungsgesetz kann das Land "leistungsschwachen Schulträgern nach Maßgabe der Haushaltsmittel" Schulbaubeihilfen gewähren. Die Höhe der Beihilfen soll nach den Richtlinien für die Finanzierung des kommunalen Schulbaus vom 18.3.1963 zwischen $33 \frac{1}{3}$ und $66 \frac{2}{3}$ - in der Regel 50 - Prozent der anrechnungsfähigen Kosten betragen. Für die nächsten Jahre rechnet man im Kultusministerium mit einer Steigerung der Landesquote an den anrechnungsfähigen Baukosten auf zwei Drittel.

Auch in Niedersachsen werden Beihilfen zu Schulbauten nach Maßgabe des Landeshaushaltsplans und der Leistungsfähigkeit der Schulträger gewährt. Allerdings liegt der Landesanteil, insbesondere in den kreisfreien Städten, wesentlich niedriger als in anderen Ländern. Die kreisfreien Städte insgesamt erhielten nur 8 Prozent, Hannover gar keine Landesmittel.

In Nordrhein-Westfalen traten alle den Schulbau betreffenden Vorschriften im Schulfinanzierungsgesetz (Schulbaudrittel, Schulbaurücklage der Kreise, Beihilfen, Zuschüsse und Darlehen des Landes) Ende 1969 außer Kraft. Für 1970 wurde im Finanzausgleichsgesetz lediglich bestimmt, daß das Land

zur Schulbauförderung den Gemeinden und Gemeindeverbänden 430 Mill. DM zur Verfügung stellt. Bedingung für die Vergabe der Zuschüsse ist eine mindestens 25prozentige kommunale "Eigenbeteiligung". Im Durchschnitt wird der kommunale Anteil jedoch wesentlich höher, nämlich - wie schon in den letzten Jahren - bei etwa 60 Prozent der anrechnungsfähigen Kosten liegen¹.

In Rheinland-Pfalz ist die Schulbaulastenverteilung zwischen Land und Gemeinden nach Schularten sehr stark differenziert. Für Grund-, Haupt- und Sonderschulen gewährt das Land den Schulträgern unter Berücksichtigung ihrer Finanzkraft nach Maßgabe der Haushaltsmittel Zuschüsse. Die Landeszuschüsse für Hauptschulen stiegen so stark (in Landkreisen auf durchschnittlich 80 Prozent), daß die Volksschulreform wirksam forciert wurde.

Im Saarland betragen die Zuschußquoten für Volksschulen bis zu 45 Prozent² und für Realschulen bis zu 40 Prozent; für kommunale Gymnasien wird die Quote jeweils ad hoc bestimmt.

In Schleswig-Holstein sind die Landesbeihilfen für Schulbau sehr detailliert und nach Schularten differenziert. Nach den "Grundsätzen des Kultusministers zur Finanzierung von Schulbauten (einschließlich Schulturnhallen)"³ beträgt die Regelfinanzierung ein Drittel der anerkannten Pauschalkosten, jedoch erhalten unter besonderen Voraussetzungen kreisangehörige Gemeinden mit unterdurchschnittlicher Steuerkraft oder mit besonderer Ausgabenbelastung (bei durchschnittlicher Steuerkraft) 40 Prozent, mit unterdurchschnittlicher Steuer-

¹ Nach den Erwartungen der befragten kommunalen Schulverwaltungen; im Kultusministerium war im Frühjahr 1970 hierzu noch keine Information zu erhalten.

² Für Gemeinden unter 3.000 Einwohnern mindestens 33 1/3 Prozent (gesetzliches Baudrittel).

³ Runderlaß des Kultusministers vom 30.10.1969.

kraft und besonderer Ausgabenbelastung 45 Prozent. Kreise und kreisfreie Städte erhalten für allgemeinbildende Schulen 40 Prozent, für berufsbildende Schulen 30 Prozent. Für Schulversuche aufgrund der Empfehlungen des Deutschen Bildungsrats können höhere Zuschüsse gewährt werden. Die zur Schulbauförderung eingesetzten Mittel werden im Landeshaushalt als "zentraler Schulbaufonds" ausgewiesen; tatsächlich handelt es sich nicht um einen besonderen Fonds, sondern um einen übertragbaren Haushaltstitel.

6.3.1.2 Schulddienstbeihilfen

Als sich zeigte, daß mit Zuschüssen beziehungsweise Beihilfen allein, deren Höhe durch die staatliche Finanzknappheit begrenzt war, das erforderliche Schulbauvolumen nicht erreicht wurde, versuchten einige Länder, die kommunale Kreditfinanzierung durch Schulddienstbeihilfen zu unterstützen. Der Zins allein oder auch die Tilgung für die ganze oder einen Teil der Laufzeit der Darlehen werden vom Staat übernommen. Diese Form der Beihilfe wurde sehr unterschiedlich beurteilt und daher von einem Teil der Länder wieder abgeschafft. Im Jahre 1969 existierte sie nur noch in Bayern und Baden-Württemberg.

In Bayern werden in der Regel für größere Bauvorhaben (über 100.000 DM) Schulddienstbeihilfen, für kleinere Projekte dagegen Zuschüsse gegeben. Um die Schulddienstbeihilfe mit den Zuschüssen vergleichbar zu machen und eine Schlechterstellung gegenüber der Bewilligung von Zuschüssen zu verhindern, werden die Leistungen des Staates auf ihren Gegenwartswert abgezinst. "Es darf festgestellt werden, daß sich diese neue Art der Schulhausbauförderung bewährt hat. Insbesondere durch die Einführung eines Vergleichswertes (Gegenwartswert der Schulddienstbeihilfe) mit der klassischen Zuschußförderung war es möglich, das Mißtrauen, das gegen diese

Art der Förderung aus verständlichen Gründen zunächst bestand, weitgehend abzubauen."¹

In Baden-Württemberg wurde gegen den Willen der Gemeindeverbände im Jahre 1969 erstmalig versucht, durch Zinszuschüsse einen größeren Förderungseffekt zu erreichen. Ursprünglich sollten 30 Mill. DM für solche Zinszuschüsse verwendet und damit subventionierte Kreditaufnahmen in Höhe von 90 Mill. DM ermöglicht werden. Bei der Entscheidung über die Schulbauförderungsanträge 1969 ergab sich jedoch, daß nur rund 21 Mill. DM zinsverbilligte Darlehen mit einem kapitalisierten Zuschußbedarf von rund 7 Mill. DM unterzubringen waren.

In Niedersachsen wurden die zur Erleichterung der kommunalen Kreditfinanzierung im Jahre 1965 eingeführten Kapitaldienstbeihilfen vier Jahre später wieder abgeschafft. In diesem Zeitraum wurden für Bankkredite in Höhe von 69 Mill. DM, die kommunale Schulträger aufnahmen, rund 6,5 Mill. DM an Kapitaldienstbeihilfen gegeben. Als Grund für die Abschaffung der Kapitaldienstbeihilfen wird im Kultusministerium neben der untragbaren Belastung des Landeshaushalts die mangelnde Fairneß des Verfahrens angegeben, das andere Gebietskörperschaften zur Verschuldung verleite.

6.3.1.3 Darlehen

Mehrere Länder haben in den vergangenen Jahren für kommunale Schulbauten auch Darlehen gegeben, inzwischen wurde jedoch diese Form der Schulbauförderung fast überall eingestellt. Nur in Niedersachsen werden noch Volksschulbauten im Gebiet von Landkreisen durch zinslose Darlehen gefördert, deren Ge-

¹ Schmid, H.: "Die Finanzierung des Schulbaues in Bayern". In: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Schulbau in Bayern. München 1968, S. 34.

samtvolumen gemäß § 19 Schulverwaltungsgesetz 15 Prozent der für das Schulbaudrittel veranschlagten Mittel betragen soll.

6.3.1.4 Investitionsfonds

Eine weitere Möglichkeit staatlicher Schulbauförderung besteht in der Beteiligung an einem staatlich-kommunalen Investitionsfonds. Da es sich im wesentlichen um kommunale Mittel handelt, wird auf diese Finanzierungsform erst im folgenden Abschnitt eingegangen.

6.3.2 Kriterien für die Verteilung der staatlichen Finanzmittel

Die staatliche Beteiligung an den kommunalen Schulbaukosten richtet sich in allen untersuchten Ländern sowohl nach finanzwirtschaftlichen als auch nach bildungspolitischen Kriterien. Im einzelnen sind jedoch diese Kriterien und insbesondere der Ermessensspielraum, der bei ihrer Anwendung besteht, sehr unterschiedlich.

In Bayern sind grundsätzlich "die Gesamtverhältnisse der Antragsteller sowohl in finanzieller wie auch in schulischer Hinsicht zu berücksichtigen. Mit anderen Worten: Die Beihilfe ist in jedem Einzelfall individuell festzusetzen."¹ Trotzdem, so wird im Kultusministerium behauptet, seien die Entscheidungskriterien für die Gemeinden transparent, da sie objektiviert seien. Wichtigste Kriterien sind Realsteuerkraft, unrentierliche Verschuldung und bildungspolitische Notwendigkeit. Dagegen stellte der im Rahmen der ständigen Kommission für Bildungsplanung im Kultusministerium gegründete Arbeitskreis "Schulbau" fest: "Allerdings zeigt sich beim derzeitigen Beihilfesystem ein gewisser Nachteil darin,

¹ Schmid, H., a.a.O., S. 35.

daß der einzelne Maßnahmeträger nicht selbst die Höhe der staatlichen Beiträge errechnen kann."¹

In Baden-Württemberg ist die Zuschußberechnung an die Steuerkraftsumme und die Zahl der auswärtigen Schüler gekoppelt, so daß ein relativ geringer Ermessensspielraum bliebe. Allerdings wurde wegen der Finanzknappheit des Landes pro Jahr etwa die Hälfte aller Zuschußanträge zurückgestellt. Dadurch öffnete sich die Schere zwischen Bedarf und zur Verfügung gestellten Landesmitteln immer weiter. Die im Haushaltsplan eingesetzten Mittel blieben bis 1964 stets weit hinter den Bewilligungen zurück. Ab 1965 mußten deshalb die Neubewilligungen unter die im Landeshaushalt ausgewiesene Summe sinken (siehe Tabelle 15). Diese Einschränkung hat zu dem außerordentlich starken Rückgang des Schulbauvolumens in den Jahren 1965 und 1966 beigetragen (siehe Tabelle 16).

Die Diskrepanz zwischen Bedarf und verfügbaren Landesmitteln wurde in Baden-Württemberg wegen der Eindeutigkeit des Berechnungsverfahrens klarer als in anderen Ländern erkennbar. Nicht zuletzt aus diesem Grunde versuchte das Kultusministerium, eine flexiblere Berechnungsmethode durchzusetzen. Da die Steuerkraftsumme wegen des geringen Anteils der Steuern an den kommunalen Einnahmen keinen ausreichenden Maßstab für die finanzielle Leistungsfähigkeit des Schulträgers darstellt, sollen die Schulbauzuschüsse in Zukunft nach "Leistungsfähigkeit und Aufgabenstellung" verteilt werden. Die Beurteilung will das Kultusministerium vornehmen, wobei die Verschuldung, die Investitionsrate und andere Kriterien berücksichtigt werden sollen. Außerdem will man 70 Prozent des anrechnungsfähigen Bauaufwandes entsprechend dem 10 (oder wie bisher 15) Prozent übersteigenden Anteil für auswärtige Schüler übernehmen.

¹ Schmid, H., a.a.O., S. 27. Weiter heißt es dort: "Diesem Nachteil könnte jedoch in ausreichendem Maße dadurch begegnet werden, daß die Beratungsfunktion der mit der Beihilfegewährung betrauten Stellen entsprechend verstärkt wird." Diese Behauptung wird im folgenden bestritten.

Tabelle 15: Schulbaumittel im Staatshaushaltsplan Baden-Württemberg und tatsächliche Bewilligungen - in 1.000 DM

Rechnungs- jahr	Im Staatshaushalts- plan bereitgestellte Deckungsmittel	Tatsächliche Bewilligungen (verbindliche Zusagen)	Überhang an Zusagen gegenüber den Deckungsmitteln	
			im Bewilli- gungsjahr	jeweils einschl. Vorjahre
1957	19 500	28 196,0	8 696,0	8 696,0
1958	25 000	30 188,0	5 188,0	13 884,0
1959	28 000	65 574,6	37 574,6	51 458,6
1960	28 000	51 436,9	23 436,9	74 895,5
1961 ^{a)}	21 000	58 710,7	37 710,7	112 606,2
1962	60 000	130 359,1	70 359,1	182 965,3
1963	70 000	176 899,5	106 899,5	289 864,8
1964	110 000	206 526,0	96 526,0	386 390,8
1965	170 000	122 051,6	- 47 948,4	338 442,4
1966	180 000	81 947,2	- 98 052,8	240 389,6
1967	198 000	179 994,1	- 18 005,9	222 383,7
Zus. 1957-1967	909 500	1 131 883,7		
1968	202 500	rd. 120 000,0	- 82 500,0	139 883,7
(einschließlich Konjunktur- programm 1967)		(Zusagen in Höhe der Bindungsermächtigungen)		

a) Rumpfrechnungsjahr.

Quelle: Württ. Gemeinde-Zeitung, 91.Jg., Nr. 5 (15. März 1968), S. 84.

Der Anteil der auswärtigen Schüler wird nach dem letzten Stichtag in der Gemeinde bestimmt; wenn die betreffende Schulart bisher in der Gemeinde nicht vorhanden war, muß der zu erwartende Anteil geschätzt werden. In jedem Fall gelten alle Schüler, die nicht in der Schulsitzgemeinde wohnen, als auswärtig, auch wenn die Trägerschaft von einem Landkreis oder Schulverband übernommen wird. Andernfalls würde die Übernahme dadurch behindert, daß die einzelne Gemeinde als Schulträger höhere Zuschüsse erhielte.

Tabelle 16: Schulbauförderung in Baden-Württemberg, 1958 bis 1969

Jahr	Anrechnungsfähiger Baufaufwand	Landesanteil	
	Mill. DM	Mill. DM	%
1958	117 642	30 188	25,7
1959	215 341	62 392	28,9
1960	162 200	52 116	32,1
1961	158 116	58 790	37,2
1962	322 221	131 355	40,8
1963	406 309	177 720	43,7
1964	423 929	207 472	48,9
1965	218 029	123 167	56,5
1966	159 764	83 129	52,0
1967	365 470	181 590	49,7
1968	249 191	122 171	45,2
1969	358 608	162 000	45,2

Quelle : Württ. Gemeindetag, Geschäftsstelle.

In Hessen, Niedersachsen und im Saarland wird lediglich die finanzielle "Leistungsfähigkeit" als Verteilungskriterium für die Schulbauzuschüsse angegeben. In Hessen erfolgt die Berechnung der "Leistungsfähigkeit" nach den im allgemeinen kommunalen Finanzausgleich angewendeten Kriterien. In den beiden übrigen genannten Ländern dagegen waren keine genaueren Kriterien zu erfahren. In Niedersachsen wird angesichts der Finanzknappheit des Landes von den befragten kommunalen Schulträgern eine ausreichende Prüfung und Deckung ihres Zuschußbedarfs ohnehin nicht für möglich gehalten. "Dotationswohlwollensbeziehungen" und punktuelle Zusagen an einzelne Schulträger vor Wahlterminen verhinderten die angemessene Allokation der Finanzmittel. Die Vergabe-

kriterien wurden nur von einem Teil der Schulträger als transparent bezeichnet.

In Nordrhein-Westfalen wurde die geringe Transparenz der Kriterien, nach denen die Landeszuschüsse verteilt werden, noch stärker kritisiert. Der Ermessensspielraum bei den Entscheidungen über Schulbauzuschüsse wird von den einzelnen Schulträgern und dem Kultusministerium sehr unterschiedlich eingeschätzt. Die Gemeinden haben auch keine Informationen über die Schulbauzuschüsse, die ihre "Konkurrenten" erhalten, so daß sie die Angemessenheit der Verteilung - insbesondere zwischen Stadt und Land - nicht überprüfen können. Entsprechend vermuten zum Beispiel die kreisfreien Städte eine Bevorzugung der ländlichen Gebiete.

In Rheinland-Pfalz wird die Finanzkraft des Schulträgers als Verteilungskriterium genannt, wobei insbesondere die Steuerkraft beziehungsweise die Umlagekraft, das Vermögen, die besonderen Belastungen und das Verhältnis der Baukosten zum Gesamthaushalt des Schulträgers zu berücksichtigen sind. Nach einer anderen Auskunft des Kultusministeriums dagegen richten sich die Zuschüsse nach den "Gesamtumständen" des Antragstellers. Nach Aussage der befragten Gemeinden und Gemeindeverbände ist der Ermessensspielraum sehr groß; die Verteilung der Zuschüsse richtet sich weniger nach den angegebenen Kriterien als nach politischen Motiven. Von einem Teil der Schulträger wird dies im Interesse einer raschen Umstrukturierung durchaus akzeptiert. Andere fordern zur Beseitigung der Planungsunsicherheit einen Rechtsanspruch auf eine bestimmte Zuschußquote.

In Schleswig-Holstein wird die Steuerkraft, nach der sich die Zuschußquoten richten, gemäß Finanzausgleichsgesetz berechnet. Das Verfahren ist für die Schulträger vollkommen transparent und so eindeutig, daß dem Kultusministerium ein geringer Ermessensspielraum verbleibt. Dies erleichtert zwar die Planung für die Schulträger, behindert aber eine den

bildungspolitischen Zielen entsprechende Allokation der knappen Landesmittel. Aus diesem Grunde würden einzelne befragte Schulträger eine Vergrößerung des Ermessensspielraums befürworten.

6.3.3 Beteiligte Entscheidungsträger

Am Entscheidungsprozeß nach den genannten Kriterien sind in allen Ländern nicht etwa nur die Kultusministerien, sondern auch teils das Finanz-, teils das Innenministerium einschließlich der Kommunalaufsichtsbehörden, teils sogar alle drei Ministerien beteiligt. Im folgenden sollen nur einzelne Beispiele für die unterschiedliche Verteilung der Kompetenzen für die Schulbauförderung genannt werden.

In Bayern werden die Mittel vom Finanzministerium den Regierungsbezirken zugeteilt; wie deren Quoten festgelegt werden, war im Kultusministerium nicht bekannt. Die Bezirksregierungen entscheiden aufgrund gutachtlicher Vorschläge des zuständigen Landratsamtes und eines bei ihnen aus Vertretern der Gemeinden und Landkreise gebildeten Ausschusses.

Interministerielle Ausschüsse aus allen drei Ministerien existieren in Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.

Im Saarland dagegen ermittelt das Oberbauamt die zuschußfähigen Kosten und befindet das Innenministerium über die finanzielle Leistungsfähigkeit des Schulträgers¹, während das Kultusministerium die Zuschußquoten bestimmt und die Bewilligungen vierteljährlich dem Finanzministerium mitteilt.

¹ Anhand der kommunalen Verwendungsrichtlinien von 1966, gemäß "Ergänzungsrichtlinien zu den kommunalen Verwendungsrichtlinien" vom 13.5.1969. In: Gemeinsames Ministerialblatt Saarland, 1969, S. 469.

6.3.4 Bemessungsgrundlage

Als Bemessungsgrundlage für die finanzielle Beteiligung des Landes kommen entweder die tatsächlichen Kosten des Projekts oder festgelegte Kostenrichtwerte in Frage.

6.3.4.1 Tatsächliche Kosten

In Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland wird die Landesbeteiligung auf die tatsächlichen Kosten des gesamten Bauprojekts - mit Ausnahme der Grundstückskosten - bezogen. Die "Aufwendigkeit" des Gesamtprojekts wird zwar im Genehmigungsverfahren geprüft, definitive Kriterien aber sind hierfür nicht formuliert.

6.3.4.2 Kostenrichtwerte

In Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein dienen mehr oder weniger festgelegte Raumprogramme als Bemessungsgrundlage. In diesen drei Ländern sowie in Nordrhein-Westfalen und im Saarland ist die Landesbeteiligung nicht auf die tatsächlichen Kosten, sondern auf Kostenrichtwerte bezogen. Auch in Niedersachsen (in Zusammenarbeit mit Baden-Württemberg) und in Rheinland-Pfalz wird deren Einführung vorbereitet. Damit hat sich das vor einigen Jahren noch sehr umstrittene Konzept der Kostenrichtwerte fast allgemein durchgesetzt. In den meisten Ländern beziehen sich die Kostenrichtwerte auf einen Quadratmeter Raumprogrammfläche (in Hessen Nutzfläche), in Nordrhein-Westfalen dagegen auf Klassen- und Fachräume. In Schleswig-Holstein werden nach dem bereits 1966 eingeführten Verfahren die nach Raumarten gegliederten Raumprogrammflächen mit fixen Multiplikatoren in ein fiktives Bauvolumen umgerechnet, das mit einem Preis je Kubikmeter umbauten Raumes bewertet wird. Dieser Preis wird der monatlichen Preisstatistik für den Wohnungsbau entnommen und wegen

der höheren Kosten des Schulbaus mit einem Zuschlag von 30 Prozent versehen. So erfolgt die automatische Anpassung mit einem time-lag, der eine gewisse Dämpfung des Preisauftriebs nicht ausschließt, ohne aber so untragbare Diskrepanzen zwischen Kostenrichtwerten und Preisentwicklung zuzulassen wie sie in den übrigen Ländern dadurch auftraten, daß die Richtwerte zwei oder mehr Jahre lang unverändert blieben: In Baden-Württemberg zum Beispiel wurden die im Jahre 1967 aufgrund einer vom Arbeitskreis "Schulhaus- und Sportstättenbau" vorgenommenen Schulbaukostenerhebung festgesetzten Kostenrichtwerte bis Ende 1969 nicht an die Preisentwicklung angepaßt. Dadurch sank der effektive Landesanteil, obwohl die Quote an den anrechnungsfähigen Kosten konstant gehalten wurde. Es zeigte sich, daß auch die Kostenlimits kein durchgreifendes Instrument zur Stabilisierung der Baupreise sind.

In Nordrhein-Westfalen dürfen die Richtwerte um höchstens 12 Prozent überschritten werden, obwohl die Baupreise seit Erlaß der Richtwerte wesentlich stärker stiegen. Darüber hinausgehende Baukosten führen zur Kürzung der Schulbauzuschüsse um den vollen Prozentsatz der Überschreitung. Inwieweit diese Bestimmung tatsächlich eingehalten wird und inwieweit sie nur als "fleet in being" fungiert, ist angesichts der kurzen Geltungsdauer und der langwierigen Rechnungsabwicklung noch nicht überprüfbar.

In Schleswig-Holstein wird die Landesbeihilfe gekürzt, wenn die Kosten eines Bauprojekts unter den der Preisentwicklung angepaßten Richtwerten bleiben¹. Dadurch wird allerdings der Rationalisierungsanreiz für die Schulträger vermindert.

¹ Von diesem Fall zu unterscheiden ist die Abweichung der Ist-Kosten vom Kostenanschlag (ohne Kostenrichtwerte), die zur Kürzung des Landesanteils führt.

6.3.5 Zeithorizont

Zur Beurteilung der Verfahren staatlicher Beteiligung an der Schulbaufinanzierung ist nicht nur die Kenntnis der Entscheidungsträger und -kriterien erforderlich, sondern auch der Zeithorizont der staatlichen Zusagen. Rechtsverbindliche Bewilligungen werden in allen Ländern nur im Rahmen des Jahreshaushalts - in Hessen für zwei Jahre - gegeben. Einige Länder versuchten jedoch, durch Bindungsermächtigungen und die Erlaubnis oder zumindest Duldung der kommunalen Vorfinanzierung des Landesanteils eine über ein Jahr hinausgehende Planung der Schulträger zu ermöglichen und deren Abhängigkeit von den Haushaltsperioden zu lockern. In Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein können die Schulträger, um ihre Bauvorhaben nicht zu verzögern, den Landesanteil vorfinanzieren; sie erhalten in Baden-Württemberg eine "Unschädlichkeitserklärung", das heißt eine Bescheinigung, daß ihre Vorfinanzierung keinen Hinderungsgrund für eine spätere Bezuschussung darstellt. Daß allerdings hinter diesen Vorausbewilligungen die tatsächlichen Haushaltsmittel weit zurückblieben, wurde bereits dargestellt. Die Gemeinden und insbesondere der württembergische Gemeindetag haben demgegenüber immer wieder gefordert, den Schulentwicklungsplan durch einen langfristigen Schulbaufinanzierungsplan zu ergänzen, jedoch ohne Erfolg¹. Im Gegenteil, unter dem Eindruck der Rezession wurden in der ersten, im Juli 1967 erschienenen mittelfristigen Finanzplanung die Schulbauzuschüsse für die Jahre 1969 bis 1972 auf je 100.000 DM festgesetzt, obwohl sie 1967 bereits fast das Doppelte erreicht hatten. Aus der ein Jahr später erschienenen Landtagsdrucksache V-88/I, in der die Ergebnisse der Dringlichkeitserhebung für Schulbauten veröffentlicht wurden, ergab sich ein Bedarf an Landesmitteln (bei unveränderter Beteiligungsquote) von durchschnittlich 290 Mill. DM je Jahr. Nachdem im Jahre

¹ Vgl. Württembergischer Gemeindetag: "Verbandsversammlung des Württembergischen Gemeindetags". In: Württembergische Gemeindezeitung, 1968, H. 20, S. 340.

1968 das zweite Konjunkturförderungsprogramm eine Linderung der Finanzknappheit und damit eine Erhöhung der Schulbauförderungsmittel auf 202 Mill. DM gebracht hatte, wurde noch deutlicher, daß 1969 ein Rückgang auf 100 Mill. DM indiskutabel war. Die Landesregierung erhöhte daher den Ansatz auf 162 Mill. DM; davon stammten aber 30 Mill. DM aus dem eigentlich den Gemeinden zustehenden Anteil aus der Senkung der Bundesquote am Einkommens- und Körperschaftssteueraufkommen 1969, wurden also der kommunalen Finanzausgleichsmasse vorweg entnommen.

Dieses krasse Beispiel für das Mißverhältnis zwischen Bildungsplanung und Finanzplanung wurde hier nicht deshalb geschildert, weil Baden-Württemberg in dieser Beziehung etwa eine Ausnahme darstellte. Es gibt keine Anhaltspunkte für eine wesentlich andere Situation in den übrigen Ländern. Daß die Diskrepanz zwischen Schulbaubedarf und -finanzierung in jenen Ländern nicht so deutlich wurde, lag eher daran, daß man eine Erweiterung des Planungshorizonts unterließ, das heißt Vorausbewilligungen, mittelfristige Dringlichkeitserhebungen und eine deutliche Ausweisung der Schulbauansätze in der mittelfristigen Finanzplanung vermied.

Unsere Darstellung der Schulbaufinanzierung konzentrierte sich bisher auf das Verhältnis zwischen Ländern und Gemeinden. Im folgenden soll nun auf die Finanzierung des kommunalen Anteils an den Schulbauaufwendungen eingegangen werden.

6.3.6 Formen kommunaler Schulbaufinanzierung

Der Anteil an den Schulbauaufwendungen, der nicht durch das Land oder die Kreise (zum Beispiel aus der Kreisschulbaukasse) gedeckt ist, wird von den Gemeinden und Gemeindeverbänden überwiegend durch Kredite finanziert. Nur fünf

der 38 befragten Gemeinden und Gemeindeverbände finanzierten mehr als 20 Prozent der Schulbaukosten aus ordentlichen Einnahmen. Damit ist die kommunale Schulbaufinanzierung - wie im folgenden noch zu begründen - fast vollständig von der kommunalen Kreditaufnahme abhängig geworden. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, daß diese Situation in den befragten Gemeinden wesentlich von der in den übrigen abweicht. Die folgende Betrachtung konzentriert sich daher auf die Kreditfinanzierung; anschließend werden ergänzende oder alternative Finanzierungsformen (Kreisschulbaukasse und Investitionsfonds) behandelt.

6.3.6.1 Kreditfinanzierung

Der hohe Anteil der Kredite an der kommunalen Schulbaufinanzierung ist vor allem auf die kommunale Finanzknappheit zurückzuführen; denn die Möglichkeiten für die Gemeinden (Gemeindeverbände), ihre eigenen Einnahmen etwa durch Steuererhöhungen zu verbessern, sind außerordentlich gering. Albers hat darauf hingewiesen, daß die gesamte Steuerhoheit der Gemeinden tatsächlich viel geringer ist, als in den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Bestimmungen zum Ausdruck kommt¹. Das kommunale Steuersystem, insbesondere die starken Abweichungen von Steuerkraft und Bedarf in den einzelnen Gemeinden, ist so intensiv und häufig kritisiert worden, daß hier auf eine Wiederholung verzichtet werden kann². Inzwischen wurde der Kritik wenigstens teilweise durch die Finanzreform Rechnung getragen.

¹ Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19 (1958/59), S. 233-426, besonders S. 425.

² Siehe hierzu ebenfalls Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand", a.a.O., und Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966.

Neben der Finanzknappheit haben finanzwissenschaftliche Argumente für Kreditaufnahme wie das "pay-as-you-use-Prinzip" und "intergeneration-equity"¹ kaum eine Rolle gespielt, wie die Befragung zeigte. Auch ordnungspolitische Argumente wie die Wünschbarkeit eines privaten Anteils am Staatsvermögen² wurden nicht angeführt. Die Gemeinden waren zur Verschuldung einfach gezwungen, da die Steuerkraft in den meisten Fällen ausgeschöpft war. Dabei blieben konjunkturelle Kriterien in der Regel unbeachtet. Wie bereits dargestellt, entwickelte sich der Schulbau außerordentlich stark prozyklisch. Diese Aussage wurde in den Befragungen bestätigt. Die folgende Feststellung Timms trifft für die Schulbauinvestitionen in besonderem Maße zu: "Die Gemeinden haben ... wegen der besonders starken Anpassung ihrer Investitionsausgaben an die schwankenden laufenden Einnahmen und damit an das schwankende Sozialprodukt das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt; und sie haben sich damit auch noch selbst geschadet, denn sie forcierten die Investitionsausgaben, wenn Investitionsgüterpreise und Löhne relativ hoch waren, und sie reduzierten sie, wenn diese Investitionskosten relativ niedrig waren."³ Diese Kritik ist sogar noch zu verschärfen, da die Schulbauausgaben nicht nur an die laufenden Einnahmen, sondern an die prozyklisch schwankenden Kreditaufnahmen angepaßt wurden, wie die Befragung ergab. Meist wurde gerade in der Depression die Kreditaufnahme vermindert; die Schulverwaltungen nahmen dieses Verhalten hin und waren zufrieden, daß wenigstens die begonnenen Bauprojekte weitergeführt wurden, während man neue Projekte zurückstellte. So

¹ Musgrave, R. A.: "Theorie der öffentlichen Schuld". In: Gerloff, W., und Neumark, F. (Hrsg.): Handbuch der Finanzwissenschaft. Bd. 3, 2. Aufl., Tübingen 1958, S. 68-137.

² Zimmermann, H.: "Der letzte 'klassische' Deckungsgrundsatz". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24 (1965), S. 70-83.

³ Timm, H.: "Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 28 (1969), S. 441-459, hier S. 443.

wurde die Chance verschenkt, die brachliegenden Baukapazitäten für Schulbauten und andere öffentliche Investitionen zu nutzen. Besonders bemerkenswert ist, daß in den meisten Gemeinden die Zusammenhänge zwischen Kreditaufnahme und Konjunktur wohl bekannt sind, aber ohne Konsequenzen blieben. Von den befragten Schulverwaltungen hielten nur fünf ein antizyklisches Verhalten überhaupt für möglich und zumutbar. Die meisten anderen hielten ein prozyklisches Verhalten für unvermeidbar. Dabei dachte man jedoch häufig nur an die Hochkonjunktur, während das deficit spending in der Depression zwar für wünschenswert, aber in vielen Fällen wegen der Verschuldungsgrenzen für unmöglich gehalten wurde. Hier zeigte sich, daß die Gemeinden von der Kommunalaufsicht geradezu in die Depression hineingezwungen wurden. Da die "Verschuldungsgrenze" an die ordentlichen Einnahmen gekoppelt ist, schwankt auch sie prozyklisch und wurde von der Kommunalaufsicht gerade in der Depression besonders strikt angewendet. Außerdem wurde in manchen Ländern der maximale Zinssatz für kommunale Kreditaufnahme so niedrig angesetzt, daß er einem Kreditaufnahmeverbot gleichkam. Man muß den Schluß ziehen, daß die Realität von dem folgenden Postulat Timms noch sehr weit entfernt ist: "Wenn - wie oben bemerkt - eine antizyklische Finanzpolitik von den Gemeinden aus eigener Kraft nicht zu erwarten ist, sollte also dafür Sorge getragen werden, daß sie mit Hilfe der übergeordneten Gebietskörperschaften jedenfalls von einer prozyklischen Politik abgehalten werden."¹ Auch die von manchen Ländern gezahlten Schulddienstbeihilfen werden keineswegs antizyklisch eingesetzt.

Zahlreiche Schulverwaltungen gaben an, die "Verschuldungsgrenze" der Gemeinde sei erreicht. In manchen Kommunen war dies der Fall, obwohl andere Gemeinden in demselben Land eine weit höhere - zum Teil mehr als doppelt so hohe - Schul-

¹ Timm, H., a.a.O., S. 457.

dendienstquote aufwiesen. Wie unterschiedlich der Anteil der Zinsen und Tilgung an den gesamten kommunalen Einnahmen ist, zeigt Tabelle 17, die alle Großstädte (außer Stadtstaaten) enthält.

Die Finanzwissenschaft hat bisher keine Kriterien zur Bestimmung einer "Verschuldungsgrenze" angegeben. Haller zum Beispiel begnügt sich mit der Bemerkung, der Gesichtspunkt der Mittelaufbringung sei für den Schuldendienst relevant¹. Die in der Praxis der meisten Länder angewandte Grenze für den Schuldendienst von 10 oder 15 Prozent der ordentlichen Einnahmen erscheint willkürlich. - Häufig läßt die Kommunalaufsicht, wenn die Verschuldung bereits eine gewisse Höhe erreicht hat, Kreditaufnahme nur noch für rentable Objekte zu. Auch diese Begrenzung ist nicht vertretbar², da Rentabilität keine in der Natur des Objekts liegende, vorgegebene Größe ist; denn der Staat kann den Grad der Entgeltlichkeit - Marktpreis, kostendeckender Preis, Gebühr, Verzicht auf Entgelt (zum Beispiel Schulgeld- und Lernmittelfreiheit) - wählen. Zimmermann weist mit Recht darauf hin, daß auch das Argument der Sicherheit in bezug auf den Schuldendienst fragwürdig ist, da im Falle eines Budgetdefizits sich die politische Rangfolge der Ausgaben mit großer Wahrscheinlichkeit über eine Zweckbindung hinwegsetzen würde³.

Während eine Kreditfinanzierung von Schulbauinvestitionen - wie auch anderer öffentlicher Ausgaben - in der Depression geboten ist⁴, bleibt noch die Frage offen, ob sie auch

¹ Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19 (1958/59), S. 72-91, hier S. 86.

² Ebenda, und vor allem Zimmermann, H., a.a.O.

³ Zimmermann, H., a.a.O., S. 82.

⁴ Vgl. Haller, H.: "Neue Motivation der Staatsverschuldung?" In: Ders. und Recktenwald, H. C. (Hrsg.): Finanz- und Geldpolitik im Umbruch. Mainz 1969, S. 301-326.

Tabelle 17: Schuldendienst in % der Deckungsmittel 1967 - Großstädte der Bundesrepublik

	in % der			in % der	
	Allgemeinen	Gesamten		Allgemeinen	Gesamten
	Deckungs-	Deckungs-		Deckungs-	Deckungs-
	mittel	mittel		mittel	mittel
<u>Baden-Württemberg</u>			<u>Nordrhein-Westfalen</u>		
Stuttgart	13,0	6,1	Wuppertal	10,5	5,0
Mannheim	65,4	20,3	Gelsenkirchen	23,6	11,3
Karlsruhe	74,5	25,5	Bochum	20,9	8,9
Freiburg	12,7	5,6	Oberhausen	22,7	13,1
Heidelberg	26,9	11,2	Krefeld	31,7	13,7
<u>Bayern</u>			Münster	35,0	11,8
München	23,9	7,0	Hagen	30,2	14,1
Nürnberg	17,8	6,6	Mülheim/Ruhr	27,8	13,2
Augsburg	29,7	10,6	Aachen	21,7	9,1
Regensburg	61,0	15,6	Solingen	17,8	8,1
Würzburg	13,8	5,5	Bielefeld	24,7	10,9
<u>Hessen</u>			Mönchengladbach	14,8	7,0
Frankfurt/Main	34,1	15,9	Bonn	16,4	5,4
Wiesbaden	31,5	13,5	Remscheid	40,6	16,0
Kassel	17,9	8,0	Recklinghausen	5,2	2,6
Darmstadt	30,0	11,4	Neuss	39,1	14,5
Offenbach	24,6	5,8	Bottrop	7,9	4,8
<u>Niedersachsen</u>			Leverkusen	21,6	8,6
Hannover	25,7	10,9	Herne	20,8	9,7
Braunschweig	29,2	12,2	Wanne-Eickel	7,6	3,8
Osnabrück	31,6	13,0	<u>Rheinland-Pfalz</u>		
Oldenburg	26,4	9,3	Ludwigshafen	23,4	9,2
Salzgitter	62,1	15,1	Mainz	28,0	11,6
Göttingen	25,6	10,2	Koblenz	39,6	14,7
Wilhelmshaven	38,3	13,9	<u>Schleswig-Holstein</u>		
<u>Nordrhein-Westfalen</u>			Kiel	26,6	11,1
Köln	27,0	10,7	Lübeck	24,0	8,1
Essen	18,9	8,6	Flensburg	12,3	4,8
Düsseldorf	22,9	9,5	Neumünster	18,5	7,1
Dortmund	21,2	9,7			
Duisburg	36,5	17,0			

Quelle: Statistisches Jahrbuch Deutscher Gemeinden 1969, S.337-344, und eigene Berechnungen.

unabhängig von der Konjunkturlage gerechtfertigt werden kann, etwa mit dem Ziel des Belastungsausgleichs zwischen den Generationen. Dies ist nicht der Fall, wenn die öffentlichen Investitionen stetig anfallen, da dann auch bei steuerlicher Finanzierung "intergeneration-equity" gegeben ist, ohne daß man die mit der Kreditfinanzierung verbundenen Nachteile, nämlich die Beeinträchtigung der privaten Investitionen und die ungünstige Wirkung auf die Vermögensverteilung, in Kauf nehmen muß¹. Bei diskontinuierlichen Investitionen dagegen ist Kreditfinanzierung geboten, um eine gleichmäßige Verteilung der Finanzlast² zwischen den Generationen zu erreichen. Nun könnte man annehmen, daß gerade Schulbauinvestitionen als einmalige Spitzenbelastungen in den einzelnen Gemeinden auftreten. Diese Annahme widerspricht jedoch der Vorstellung von der Bildungsreform als "rollender Reform". Es ist nicht anzunehmen, daß der Schulbaubedarf in den nächsten Generationen geringer sein wird. Dagegen spricht die noch ganz am Anfang stehende Konzentrationstendenz auf allen Stufen des Schulwesens sowie das Alter zahlreicher Schulgebäude (vgl. Abschnitt 3.1 und Tabelle A 1). Die erhebliche Zahl überalterter Schulgebäude wird sich nicht mit einem einmaligen Investitionsstoß ersetzen lassen, zumal auch die Akzelerationswirkungen der Bauwirtschaft auf den Investitionsgütersektor berücksichtigt werden müssen. Es ist also der Schluß zu ziehen, daß der Schulbau eine über mehrere Generationen sich erstreckende Aufgabe darstellt. Lediglich Spitzenbelastungen in einzelnen Jahren sollten mit Kredit finanziert werden³; ansonsten wäre Steuerfinanzierung angebracht, wenn nicht die Konjunkturlage eine Verschuldung der öffentlichen Hand erfordert.

¹ Vgl. Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben", a.a.O., und ders.: "Neue Motivation der Staatsverschuldung?", a.a.O.

² Die reale Belastung ist selbstverständlich nicht zeitlich verteilbar.

³ Vgl. Haller, H.: "Neue Motivation der Staatsverschuldung?", a.a.O., S. 309, Fußnote 6.

Bei Überbeschäftigung dagegen ist auf Kreditfinanzierung auch der diskontinuierlichen Investitionen zu verzichten; denn "die konjunkturpolitische Zielsetzung dürfte aus zwei Gründen den Vorrang haben gegenüber der Lastenausgleichszielsetzung: Einmal ist anzunehmen, daß eine Geldentwertung größere Ungerechtigkeiten mit sich bringt als der Verzicht auf den Lastenausgleich zwischen den Generationen, und zwar wegen der Entwertung der Ersparnisse; zum anderen ist man nur in verhältnismäßig seltenen Fällen sicher, daß eine einmalige Ausgabenerhöhung vorliegt und daher der zeitliche Lastenausgleich angezeigt ist."¹

Im übrigen wird sich bei Übergang der Schulträgerschaft auf größere Gebietskörperschaften die Diskontinuität des Schulbaus verringern. Diese Vermutung gründet sich auf das Gesetz der großen Zahl, läßt sich allerdings bisher noch nicht empirisch stützen, da die Schulträgerschaft für alle Schulen bisher nur in Hessen auf die Landkreise und kreisfreien Städte übergegangen ist. Die Tabelle 18 zeigt die Auswirkungen dieser Reform auf die Schulbauausgaben hessischer Landkreise und deren Finanzierung. Die Belastungsunterschiede zwischen den Landkreisen sind mit Sicherheit anomal, da 1970 das erste Jahr nach dem Übergang der Schulträgerschaft und erst der Beginn einer umfassenden Strukturreform ist (vgl. Abschnitt 6.2.2).

Schließlich ist noch die Frage zu klären, ob die Kreditfinanzierung geeignet ist, die Belastungsunterschiede der Schulträger untereinander sowie gegenüber den Gemeinden ohne Schule auszugleichen. Die kommunale Kreditaufnahme unterscheidet sich dadurch von der staatlichen, daß Konsum und private Investitionen in der Gemeinde nicht in dem der öffentlichen Investition entsprechenden Ausmaß beeinträchtigt werden, da als Kreditgeber nicht nur die Bür-

¹ Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben", a.a.O., S. 88 f.

Tabelle 18: Außerordentliche Haushalte Hessischer Landkreise, Einzelplan 02 (Schulen) - in 1.000 DM

Kreis	Zuschuß des Landes		Einnahme aus ordentl. Haushalt		Darlehen/Finanz		Gesamtausgaben		DM je Einwohner	
	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969	1970	1969
Alsfeld	3 070	.	299	.	306	.	2 299	.	89	.
Bergstraße	9 186	707	915	810	7 280	810	1 299	1 942	83	68
Büdingen	244	25	493	.	.	.	2 244	43	5	0,5
Darmstadt	7 285	.	500	.	3 363	.	12 285	114	162	0,9
Dieburg	4 437	.	2 271	.	7 940	.	1 437	1 061	117	8
Gießen	3 900	1 389	50	100	2 630	311	3 900	2 400	55	21
Groß-Cerau	1 355	340	2 600	.	4 300	.	2 355	31	41	0,2
Lauterbach	4 373	.	264	.	2 434	25	2 373	29	109	0,8
Offenbach	13 235	1 530	2 540	1 380	15 180	90	25 235	9 430	110	14
Eschwege	4 015	638	147	147	120	.	4 015	814	89	13
Frankenberg	.	3 385	621	100	1 100	60	3 385	300	16	101
Fritzlar-Hbg.	4 257	2 500	1 475	500	1 100	60	7 257	1 025	91	47
Fulda	2 015	1 278	1 040	700	.	.	4 015	1 221	44	20
Hofheim	2 510	60	.	40	70	.	3 510	106	58	2
Hünfeld	1 029	245	315	.	.	.	3 029	544	62	42
Kassel	10 367	.	837	530	2 330	.	1 367	1 890	177	1
Marburg	3 055	1 900	.	.	60	.	5 055	83	48	24
Melsungen	5 262	1 000	.	100	2 849	.	3 262	1 000	180	3
Waldeck	3 606	700	680	740	2 840	600	6 606	2 900	73	23
Witzenhausen	60	.	50	.	60	.	1 060	.	20	.
Wolfhagen	2 810	.	400	11	1 803	.	3 810	11	125	9,3
Ziegenhain	3 809	.	170	.	1 300	.	5 809	20	101	11,4
Biedenkopf	765	100	800	181	.	480	1 621	807	25	12
Dillkreis	2 100	480	.	.	5 139	480	7 680	1 015	76	50
Gelnhausen	3 171	1 500	189	711	4 710	91	14 171	1 700	130	14
Hanau	7 926	2 030	400	1 851	25 150	2 830	32 926	3 373	934	60
Limburg-	7 521	1 312	11	0	5 636	443	13 148	1 770	144	18
Ober-Taunus	5 527	180	20	.	2 300	132	10 527	302	55	2
Schlachtern	206	249	.	.	2 762	140	3 262	608	69	14
Unter-Taunus	4 501	.	800	.	520	.	5 501	.	81	.
Ussingen	2 730	.	700	.	645	.	4 135	.	124	.

Quelle: Erhebung des Hessischen Landkreistages und eigene Berechnungen.

ger der betreffenden Gemeinde auftreten¹. Im Zuge der Tilgung aber, die aus den laufenden Einnahmen der Gemeinde finanziert werden muß, wird die reale Belastung nachgeholt, es sei denn, der Schuldendienst würde durch allgemeine oder spezielle Finanzausweisungen ausgeglichen. Durch die Kreditfinanzierung an sich ist also kein interkommunaler Belastungsausgleich möglich.

Das traditionelle Instrument zum temporalen und/oder regionalen Belastungsausgleich² ist der Fonds. Im folgenden soll der Ausgleich sowohl auf Landkreisebene (Kreisschulbaukasse) als auch auf Landesebene (Hessischer Investitionsfonds) behandelt werden.

6.3.6.2 Belastungsausgleich auf Kreisebene

Schulbaufonds auf Kreisebene gibt es nur noch in Schleswig-Holstein (Schulbaurücklage) und Niedersachsen (Kreisschulbaukasse). Die Schulbaurücklage in Nordrhein-Westfalen wurde 1969 abgeschafft.

In Schleswig-Holstein sind die Landkreise verpflichtet, für Volks-, Sonder- und Realschulen eine Schulbaurücklage zu bilden und verzinslich anzulegen. Die Zuführung beträgt jährlich mindestens 300 DM je Lehrerstelle³. Den Schulträgern werden Zuschüsse oder Darlehen gewährt. Um die Finanzierung durch die Kreise anzuregen, gewährt das Land zusätzliche

¹ Vgl. Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben", a.a.O., S. 90 f.

² Ein interkommunaler Belastungsausgleich für Schulbau könnte auch hergestellt werden durch Einbeziehung der Abschreibungen in die traditionellen "Gastschülerbeiträge", die Schülerwohngemeinden an Schulsitzgemeinden als Beitrag zu den laufenden Kosten zahlen. Die Gastschülerbeiträge sind jedoch abzulehnen unter dem Kriterium der Verwaltungseffizienz, zumal der Verrechnungsaufwand im Zuge der Konzentration des Schulwesens ständig steigen würde.

³ Der Durchschnittssatz konnte nicht ermittelt werden.

Beihilfen in Höhe der Hälfte der Kreisbeihilfen. Trotzdem hat die Schulbaurücklage, wie die Befragungen ergaben, eine relativ geringe Bedeutung für die Schulbaufinanzierung in Schleswig-Holstein.

In Niedersachsen dagegen ist die Kreisschulbaukasse ein wichtiges Finanzierungsinstrument, das auch von den befragten Landkreisen befürwortet wird. Die Beiträge (je Lehrerstelle) werden nur zur Hälfte von den Landkreisen, zur anderen Hälfte von den Schulträgern aufgebracht. Damit ist der Belastungsausgleich zwischen Schulträgern und übrigen Gemeinden geringer als bei Aufbringung durch die Kreise allein. Das Volumen der Kreisschulbaukasse ist sehr unterschiedlich; die Beiträge liegen durchschnittlich bei 750 bis 1.000 DM je Lehrerstelle. Gemäß § 17 Schulverwaltungsgesetz erhalten die Schulträger zinslose Darlehen, jedoch vergaben einzelne Landkreise auch Zuschüsse. Außerdem wurden Kredite auf die Kreisschulbaukasse gezogen, so daß sich ein "Multiplikator-Effekt" für die verfügbaren Finanzmittel ergab.

In den übrigen Ländern haben die Kreise nur marginale Bedeutung für die Baufinanzierung der Schulen, deren Träger sie nicht sind. In Rheinland-Pfalz sind die Landkreise verpflichtet, mindestens fünf Prozent der Baukosten von Grund-, Haupt- und Sonderschulen sowie die Hälfte der durch andere Zuschüsse nicht gedeckten Baukosten staatlicher Realschulen zu übernehmen.

Im Prinzip kann ein Schulbaufonds auf Kreisebene - solange die Schulträgerschaft noch nicht auf die Landkreise übergegangen ist - als brauchbares Instrument angesehen werden, die Finanzlast gleichmäßiger auf alle Gemeinden zu verteilen und damit auch einer wachsenden Abhängigkeit der Schulträger von den Landeszuschüssen vorzubeugen. Außerdem stößt, wie die Befragung ergab, die Erhöhung einer für Schulen zweckgebundenen Umlage auf geringere Widerstände als die Erhöhung der Kreisumlage im allgemeinen.

6.3.6.3 Belastungsausgleich auf Landesebene

Ein der Kreisschulbaukasse entsprechender Fonds kann auch - möglicherweise mit staatlicher Beteiligung - auf Landesebene eingerichtet werden. Die Finanzmittel können von den Kommunen als Umlage erhoben oder im Finanzausgleich der kommunalen Finanzmasse vorweg entnommen werden. Im Prinzip bedeutet dieses Verfahren eine Umwandlung von allgemeinen in zweckgebundene Finanzausgleichsmittel. Aus dem Fonds können Darlehen oder Zuschüsse gewährt werden. Vor allem eröffnet der Fonds konjunkturelle Steuerungsmöglichkeiten, indem Überschüsse in der Hochkonjunktur gebildet und in der Depression wieder ausgezahlt werden.

Ein erstes Beispiel für einen solchen Fonds stellt der Mitte 1970 im Landtag beratene Hessische Investitionsfonds dar¹. Nach den ursprünglichen Vorstellungen des Hessischen Finanzministers sollten 120 Mill. DM der kommunalen Finanzmasse entnommen und von den Gemeinden, die ein Darlehen aus dem Fonds erhalten wollen, weitere 20 Prozent der jeweiligen Darlehenssumme eingezahlt werden. Der Fonds soll, vom Finanzministerium verwaltet, unter der Aufsicht des Landtags und des Landesrechnungshofes stehen. Eine finanzielle Beteiligung des Landes war zunächst nicht vorgesehen. Die Gemeinden erkannten jedoch, daß kommunale Finanzmittel ihrer Verfügung entzogen werden sollten und setzten als Gegenleistung des Landes dessen Beteiligung in Höhe von einem Drittel des Fondsvolumens und die Beschränkung der kommunalen zwanzigprozentigen Eigenbeteiligung auf ein Viertel des Fondsvolu-

¹ Hessischer Landtag (Hrsg.): Zweiter Bericht des Haushaltsausschusses zu der Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf für ein Gesetz über den Hessischen Investitionsfonds. Wiesbaden 1970 (6. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3069) Lang, E.: "Der Hessische Investitionsfonds. Revolving System für kommunale Investitionsfinanzierung". In: Hessische Gemeindezeitung, 1970, H. 3, S. 58 f.; ders.: "Entwurf eines Gesetzes über den Hessischen Investitionsfonds". In: Hessische Gemeindezeitung, 1970, H. 5, S. 111-114.

mens durch. Außerdem wurde für 1970 die volle Zweckbindung für den Schulbau beschlossen. Es ist anzunehmen, daß auch in den folgenden Jahren der größte Teil der Mittel für den Schulbau verwendet wird.

Die verfügbaren Finanzmittel sollen besonders in der Anlaufzeit dadurch erweitert werden, daß Kredite auf den Fonds gezogen werden. Zinsen und Tilgung übernimmt der Fonds, während die Schulträger zinslose Kredite erhalten. Der eigentliche Effekt für die Schulträger besteht also in der Entlastung von den Zinsen und darin, daß sie vom Kapitalmarkt und seinen Schwankungen unabhängiger werden. Ob - abgesehen von der Landesbeteiligung am Fonds - insgesamt mehr Mittel für kommunale Investitionen freigesetzt werden, wie der Finanzminister zur Begründung seines Plans anführt, muß allerdings bezweifelt werden. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Kreditaufnahme des Fonds am Kapitalmarkt etwa das gleiche Volumen erreicht wie die bisher von den Gemeinden und Gemeindeverbänden für Schulbau aufgenommenen Kredite. Jedenfalls ist die durch den Fonds erzielte Zweckbindung von kommunalen und Landesmitteln für den Schulbau unter unseren Aspekten der Strukturreform und der Planung - wahrscheinlich auch der Verwaltungseffizienz - positiver zu bewerten², während die demokratische Partizipation durch Mitwirkung der Gemeinden an der Mittelvergabe noch hergestellt werden müßte.

¹ Eine genaue Gegenüberstellung ist nicht möglich, da nicht bekannt ist, wie die der kommunalen Finanzmasse entnommene Summe verwendet worden wäre, wenn sie in der Schlüsselmasse verblieben wäre.

² Die mögliche Beeinträchtigung anderer öffentlicher Investitionen, insbesondere Infrastrukturinvestitionen, wird hier nicht untersucht.

6.4 Zusammenfassende Kritik der Kompetenz- und Lastenverteilung

6.4.1 Offenheit für Strukturreformen

Der Überblick zeigt, wie außerordentlich zersplittert in den meisten Ländern die Trägerschaft sowohl der beruflichen als auch der allgemeinbildenden Schulen ist. Nicht nur der Verbund der bestehenden Schulen, sondern auch die Planung von Schulzentren wird dadurch erheblich erschwert. Die Befragungen zeigten, daß das Problembewußtsein der Schulverwaltung dort, wo die Kooperation verschiedener Schulen oder der Bau von Schulzentren noch nicht vorgesehen ist, sich nicht entwickelt hat. Dagegen erkannte man dort, wo bereits Schritte in Richtung auf Schulverbund und Schulzentren unternommen wurden, daß die Zersplitterung der Schulträgerschaft dies behindert. Insbesondere der Verbund beruflicher mit allgemeinbildenden Schulen wird dadurch erschwert, daß die beruflichen Schulen überwiegend von Landkreisen, die allgemeinbildenden dagegen überwiegend von einzelnen Gemeinden getragen werden.

Das unverbundene Nebeneinander verschiedener Schularten kann nicht nur durch Neubauten beseitigt werden, sondern auch durch Veränderung der Gebäudenutzung, die häufig Erweiterungs- oder Umbauten bedingt. Auch diese Veränderung wird durch die Zersplitterung der Trägerschaft erschwert.

In den Ländern, in denen auch die Schulbauzuschüsse noch nach Schularten differenziert sind, wird die Finanzierung von Schulzentren erheblich kompliziert. In diesen Fällen müssen Bauteile voneinander abgegrenzt und den einzelnen Schularten zugerechnet werden.

Neben der Trägerschaft und der Finanzierung behindert häufig auch die Schulplanung der Länder selbst den Bau von Schulen, die für Strukturreformen offen sind: Zu geringe Größe und

mangelnde Flexibilität der Bauten wurden durch die den Schulträgern vom Land gesetzten Standards mit verursacht. Die in der Schulentwicklungsplanung angegebenen Schulmindestgrößen wurden häufig schon als zu gering angesehen, ehe der Schulentwicklungsplan realisiert war. Trotzdem wurden die Schulentwicklungspläne in diesen Fällen kaum rechtzeitig revidiert. Meist wurde die festgesetzte Schulmindestgröße nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel.

Die mangelnde Flexibilität der Schulgebäude ist nach Aussagen der befragten Schulträger auch auf die Schulbaurichtlinien der Länder zurückzuführen, die zum Teil noch nach Schularten differieren. Die Innovationsmöglichkeiten für die Architekten beziehungsweise Schulträger werden durch die Schulbaurichtlinien eingeengt.

Ganz allgemein wird die Durchsetzung von Reformen mit Hilfe von Schulentwicklungsplänen durch die mangelnde Planung und Abstimmung der Landeszuschüsse erschwert. Dies wirkt sich um so gravierender aus, als die Landesbeteiligung an der Schulbaufinanzierung überall (mit Ausnahme der kreisfreien Städte Niedersachsens) eine solche Höhe erreicht hat, daß die Schulträger in vollkommene Abhängigkeit von den Landesmitteln geraten sind.

Die Schulentwicklungsplanung in den einzelnen Ländern dient sehr unterschiedlichen Zielen, die vom streng systemimmanenten Ausbau bis zur forcierten Durchsetzung von Reformen reichen. Auch die Wirksamkeit der einzelnen Pläne ist sehr unterschiedlich; während manche schon bei Erscheinen überholt sind, bleiben andere auch mittelfristig wirksam.

Wird der Schulentwicklungsplan durch die bildungspolitische Entwicklung überholt, so sind - außer der Revision des Planes - zwei Reaktionen möglich und auch bei unseren Untersuchungen festgestellt: Entweder wird der Plan mißachtet und verliert seine Bedeutung, oder er wird zur Bremsung der bil-

dungspolitischen Entwicklung verwendet. In Baden-Württemberg zum Beispiel wollten nicht wenige Schulträger, insbesondere kreisfreie Städte, über das im Schulentwicklungsplan niedergelegte Konzept hinausgehen, wurden jedoch vom Kultusministerium auf den Schulentwicklungsplan verwiesen. Hier zeigte sich, daß Planung nicht nur zur Durchsetzung von Reformen, sondern auch zu deren Verhinderung eingesetzt werden kann.

6.4.2 Demokratische Partizipation

Unser Überblick über die Schulentwicklungsplanungen der Länder zeigt, daß der Planungsprozeß in allen Ländern "von oben nach unten" verläuft und die demokratische Partizipation der Gemeinden und Gemeindeverbände sehr unterschiedliche Grade erreichte. An der Rahmenplanung einschließlich der Zielfindung waren die Schulträger nicht beteiligt, nur in einigen Ländern waren die kommunalen Spitzenverbände eingeschaltet.

Die einzelnen Länder haben in den Schulbausektor, der ursprünglich als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe angesehen wurde, mehr oder weniger stark eingegriffen. Der Stellenwert der Finanzierung konnte in diesem Zusammenhang nicht eindeutig ermittelt werden, wenn er auch erheblich zu sein scheint. Der Trend scheint (auf Landesebene) dahin zu gehen, daß die Schulbaufinanzierung nicht mehr als kommunale, sondern als staatliche Aufgabe unter kommunaler Beteiligung angesehen wird¹. Nicht wenige Befragte hielten das bürokratische Genehmigungsverfahren in Verbindung mit den Schulbaurichtlinien für wesentlicher als die Zweckbindung der Zuschüsse. Im übrigen wirken die staatlichen Zuschüsse nicht nur auf die kommunale Schulbauaktivität, sondern auch auf die Allokation der gesamten kommunalen Haushaltsmittel, indem die Projekte, für die staatliche Zuschüsse erhältlich sind, von den Kommunen bevorzugt werden.

¹ Symptomatisch hierfür ist, daß die kommunale Schulbaufinanzierung im nordrhein-westfälischen Gesetz als Eigenbeteiligung bezeichnet wird.

Wichtige Steuerungsinstrumente des Landes für den kommunalen Schulbau sind Schulbaurichtlinien und Raumprogramme. Die meisten Schulträger erkannten zwar an, daß solche und andere Planungshilfen wünschenswert und sogar notwendig sind, kritisierten jedoch deren Detailliertheit und Inflexibilität¹.

An der Umsetzung der Schulentwicklungspläne in Schulbaupläne beziehungsweise -dringlichkeitsprogramme waren die Schulträger unterschiedlich beteiligt. Als vorbildlich können die erwähnten Kreiskommissionen in Baden-Württemberg gelten.

Auch für die Beteiligung der unteren Ebenen beim Entwurf der Schulbaurichtlinien und der Kostenrichtwerte stellt das Verfahren in Baden-Württemberg ein positives Beispiel dar. Der Kultusminister berief einen Arbeitskreis "Schulhaus- und Sportstättenbau", dessen Vorsitzender der Schuldezernent der Stadt Stuttgart wurde. Das Gremium, in dem außer den Schulbauinstituten und zahlreichen freien Architekten auch der Städteverband Baden-Württemberg und der Württembergische Gemeindetag vertreten waren, erarbeitete Modellraumprogramme für allgemeinbildende Schulen, "allgemeine Planungshinweise" (Schulbaurichtlinien) und Kostenrichtwerte im Schulbau. Die vom Kultusministerium herausgegebenen neuen Schulbaurichtlinien folgen im wesentlichen den Empfehlungen des Arbeitskreises.

Durch die dargestellten Verfahren der Schulbaufinanzierung wird die demokratische Partizipation der Gemeinden und Gemeindeverbände in allen Ländern stark beeinträchtigt. Die kommunale Ebene ist in der Regel weder an der Entwicklung der Kriterien für die Bewilligung staatlicher Zuschüsse noch an deren Anwendung beteiligt. In mehreren Ländern sind die Entscheidungskriterien und der staatliche Ermessensspielraum den Schulträgern nicht einmal bekannt, - Auch beim Hessischen Investitionsfonds partizipiert die kommunale Ebene

¹ In Hessen gaben sowohl das Kultusministerium als auch das Innenministerium Schulbaurichtlinien heraus, die sich teilweise widersprechen.

nicht an den Entscheidungen, obwohl der Fonds überwiegend aus kommunalen Finanzausgleichsmitteln entsteht.

Darüber hinaus wird die Entscheidungsfreiheit der Schulträger dadurch beeinträchtigt, daß sie auch über die Finanzierung ihres eigenen Anteils an den Schulbaukosten nicht frei entscheiden können, da sie fast vollständig auf Kredite angewiesen sind, deren Aufnahme wiederum vom Staat genehmigt werden muß. Die staatliche Kommunalaufsicht aber hat sich als schweres Hindernis für die Kreditfinanzierung von Schulbauten (und anderen kommunalen Investitionen) in der Depression erwiesen (vgl. oben).

Nicht selten ergab sich aus den Befragungen, daß die Beschränkungen der kommunalen Schulbauaktivität durch die Kommunalaufsicht und die staatliche Schulverwaltung resignativ hingenommen wurden. Andererseits wurde deutlich, daß der Grad kommunaler Partizipation von der persönlichen Aktivität städtischer Schuldezernenten, einiger Landräte usw. abhängt. Die Größe und Qualifikation kommunaler Planungsabteilungen dagegen korrelierte nicht immer mit dem Durchsetzungsvermögen des betreffenden Schulträgers. Eine gesicherte Aussage ist jedoch hier nicht möglich, da die Zahl der befragten Gemeinden und Gemeindeverbände relativ gering ist.

Die oben formulierte Behauptung, die kommunale Schulverwaltung fühle sich als Sachwalterin der Interessen der Gemeindebürger an der Schule, wurde in der Befragung tendenziell bestätigt. Eine generelle Institutionalisierung stärkerer Mitsprache der Eltern dagegen stieß aus der Erfahrung der kommunalen Schulverwaltung heraus auf erhebliche Skepsis: Wie die innere Schulreform, so würden auch Innovationen im Schulbau von der Mehrheit der Eltern eher behindert als unterstützt. Einer stärkeren Partizipation von Pädagogen, einzelnen Eltern und Schülern an der Schulbauplanung - in Zusammenarbeit mit den Architekten - standen die meisten befragten Schulträger positiver gegenüber.

6.4.3 Planungsadäquanz

Generell muß festgestellt werden, daß weder die Lastenverteilung, noch die Kompetenzverteilung zwischen Ländern und Gemeinden, noch die Verwaltungsorganisation auf der staatlichen Ebene einerseits und der kommunalen Ebene andererseits den Erfordernissen einer mittel- und langfristigen Schulbauplanung adäquat sind. Die Planungsadäquanz ist allerdings in den einzelnen Ländern in bezug auf die einzelnen dargestellten Teilprobleme unterschiedlich.

Die Abstimmung der Schulbauplanung und -finanzierung zwischen Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) ist kaum institutionalisiert. Die Realisierung kommunaler Schulbaupläne ist meist von der kurzfristigen Entscheidung über Landeszuschüsse abhängig. Die Kurzfristigkeit und - in manchen Ländern - Unberechenbarkeit dieser Zuschüsse verhindert eine konsistente kommunale Planung.

Sowohl auf der staatlichen als auf der kommunalen Ebene ist die Zersplitterung der Kompetenzen für Schulbauplanung und -finanzierung bemerkenswert. In einigen Kultusministerien existieren mehrere Schulbaureferate, gegliedert nach den herkömmlichen Schularten. Außerdem liegen, wie dargestellt, Kompetenzen bei den Finanz- und Innenministerien sowie bei den staatlichen Mittelinstanzen. Die Koordination und Kooperation zwischen allen Beteiligten ist überall als Problem erkannt, jedoch nicht allgemein ausreichend gelöst.

Bei den Schulträgern ist häufig das Bauamt, nicht die Schulverwaltung, für die Schulbauplanung zuständig. Auch hier ergeben sich Abstimmungsprobleme, da die Bauplaner die strukturelle und innere Schulreform nicht immer so antizipieren, daß sie die baulichen Voraussetzungen schaffen. Dies gilt auch für die kommunale Flächennutzungsplanung und Grundstücksverwaltung, die für Schulneu- und -erweiterungsbauten entsprechende Grundstücke reservieren muß.

Die Abstimmung von Schulplanung und Finanzplanung wird häufig durch die mangelnde Kompetenz der Schulplaner - insbesondere auf kommunaler Ebene - für Finanzierungsfragen erschwert: Die Schulplaner können die immer wieder auftretenden budget constraints nicht selbst beurteilen, sondern müssen sich auf den Finanzminister beziehungsweise den Kämmerer verlassen. Da die kommunale Kreditfinanzierung unter den geltenden Richtlinien auch von der Geschicklichkeit des Kämmerers abhängt (zum Beispiel Zuordnung der Kreditaufnahme zu sogenannten rentierlichen Objekten; Verschiebungen zwischen ordentlichen und außerordentlichen Haushalten), beeinflusst die Finanzverwaltung Prioritäten, ohne daß eine finanzwirtschaftlich inkompetente Schulverwaltung dies erkennt.

In bezug auf die Schulfinanzplanung sehr positiv zu beurteilen sind dagegen die Kostenrichtwerte. Sie erlauben eine von Baukostenschwankungen unabhängige Planung der staatlichen Schulbauzuschüsse. Da die staatliche Beteiligungsquote nicht auf die tatsächlichen Kosten, sondern auf die Richtwerte bezogen wird, kann das erforderliche Finanzvolumen leichter berechnet und in der mittelfristigen Finanzplanung ausgewiesen werden, so daß die Schulträger ihre Planung danach richten können. Allerdings wurden diese Möglichkeiten bisher kaum realisiert.

6.4.4 Verwaltungseffizienz

Alle dargestellten Mängel der Planung vermindern selbstverständlich auch die Verwaltungseffizienz. Jedoch wäre letztere auch dann suboptimal, wenn durch Kooperation und Koordination der zahlreichen beteiligten Behörden und Referate innerhalb der Ressorts die Planung ausreichend funktionierte. Einer durchgreifenden Verbesserung der Verwaltungseffizienz aber stehen die zersplitterten Kompetenzen - insbesondere auf der staatlichen, aber auch auf der kommunalen Ebene - sowie die Doppelverwaltung entgegen, die insbesondere mit den lang-

wierigen Baugenehmigungsverfahren verbunden ist. Um Mißverständnisse auszuschließen, sei betont, daß nicht ein Mangel an Zentralisierung im Sinne einer Übernahme kommunaler Kompetenzen durch die Länder kritisiert wird, sondern die Kompetenzzersplitterung und die mangelnde Koordination und Kooperation auf der Landesebene einerseits und der kommunalen Ebene andererseits.

Die These, daß durch demokratische Partizipation der unteren Ebenen auch die Effizienz einer Organisation gesteigert werden kann, wurde durch die Untersuchung der Schulentwicklungsplanung überwiegend bestätigt: Schulbauprogramme, an deren Aufstellung die kommunale Ebene beteiligt war, konnten zügiger realisiert werden als "einsame" Planungen des Kultusministeriums. Der Aufwand in der Phase der Planaufstellung wurde durch die schnellere Plandurchführung überkompensiert.

Subsumiert man unter Verwaltungseffizienz auch eine konjunkturgerechte Fiskalpolitik, so ist in bezug auf den Schulbau auch unter diesem Aspekt Kritik anzumelden. Die Schulbauaktivität und -finanzierung war, wie dargestellt, ausgeprägt prozyklisch, das heißt, gebaut wurde in der Hochkonjunktur bei steigenden Preisen, "gespart" wurde in der Depression, als die Baupreise relativ niedrig waren. Auch die Schuldienstbeihilfen (Zinszuschüsse) wurden nicht konjunkturgerecht eingesetzt. Baden-Württemberg zum Beispiel regte die kommunale Kreditaufnahme durch Zinszuschüsse im gleichen Jahr an, indem das Land eine Konjunkturausgleichsrücklage von 170 Mill. DM bildete, keine Kredite aufnahm, sondern Schulden tilgte. Das Land förderte also das prozyklische Verhalten der Gemeinden, während es sich selbst antizyklisch verhielt.

Die Kostenrichtwerte dagegen sind in bezug auf die Verwaltungseffizienz im Prinzip ebenso positiv zu beurteilen wie hinsichtlich der Planungsadäquanz, da sie einen gewissen Rationalisierungsdruck ausüben. Dieser ist besonders stark,

wenn - wie in Nordrhein-Westfalen - bei Überschreitung der Richtwerte die Landeszuschüsse sogar gekürzt werden. Wenn dagegen umgekehrt die Zuschüsse bei Unterschreitung der Richtwerte gekürzt werden, entfällt für die Schulträger der Anreiz, die Baukosten unter die Richtwerte zu drücken.

7. Reformvorschläge zur Planung und Finanzierung des Schulbaus

Die Reform der Planungsorganisation und Finanzierung des Schulbaus als Teil des Schulsystems muß in ihrem Bezug sowohl zur Verwaltungs- und Gebietsreform als auch zur Finanzreform gesehen werden. Handlos weist darauf hin, daß "ein Gesamtkonzept vorhanden sein (muß), das sowohl die Gebiets- und Verwaltungsreform als auch die Finanzreform als Ganzes umfaßt"¹. In dieser Arbeit kann das postulierte Gesamtkonzept allerdings nicht vorgelegt werden. Statt dessen soll hier von den sich bereits abzeichnenden Entwicklungen ausgegangen werden, die wie folgt zu skizzieren sind:

- Durch die Gemeindereform werden größere Gemeinden oder wenigstens Verbandsgemeinden (Samtgemeinden) entstehen; die Zahl der Gemeinden wird sich dadurch stark vermindern. 1964 hatten von mehr als 24.000 Gemeinden über 17.000 weniger als 1.000 Einwohner, über 23.000 weniger als 5.000 Einwohner. Unter technisch-wirtschaftlichen Kriterien ist aber eine Gemeindegröße von etwa 5.000 Einwohnern als Minimum anzusehen². Bei entsprechender Neugliederung der Gemeinden würde sich eine Gesamtzahl von etwa 5.100 ergeben³.

¹ Handlos, F.: "Zum gegenwärtigen Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland." In: Zeitschrift für Politik, Bd. 15 (1968), H. 4, S. 464-475.

² Vgl. Wagener, F.: "Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung" In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1964, S. 237-258. In seiner neuesten Arbeit erhöht Wagener die Mindestgröße sogar auf 7.000 Einwohner. Wagener, F.: Neubau der Verwaltung. Berlin 1969, S. 482.

³ Ders.: "Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung", a.a.O., S. 253.

- Durch die Wiederherstellung der Verwaltungskraft in diesen neuen Gemeinden würden die Landkreise, die bisher häufig subsidiär gemeindliche Aufgaben übernahmen, so entlastet, daß sie - erheblich vergrößert - ihre Verwaltungskraft für echte überörtliche Aufgaben einsetzen könnten. Über die optimale Größe der neuen Landkreise lassen sich keine einheitlichen Angaben machen. Sie dürfte je nach Bevölkerungsdichte bei 170.000 bis 480.000 Einwohnern liegen¹.
- Die Finanzreform bringt eine gewisse Verstärkung und Verstetigung der kommunalen Finanzkraft und eine Nivellierung der Finanzkraftunterschiede zwischen den Gemeinden². Die Verstärkung der Finanzkraft erreicht jedoch bei weitem nicht das Ausmaß, das im Hinblick auf den prognostizierten Bedarf bei unveränderter Lastenverteilung allein im Schulsystem erforderlich wäre³.

¹ Vgl. Wagener, F.: Neubau der Verwaltung, a.a.O., S. 482.

² Zur Finanzreform siehe: Timm, H., und Jecht, H. (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Berlin 1964; Kommission für die Finanzreform, a.a.O.; Schüler, M., u.a.: Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover 1964 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung); Neumark, F., u.a.: Die Finanzreform und die Gemeinden. Stuttgart 1966; Haller, H.: "Das Gutachten zur Finanzreform". In: Konjunkturpolitik, 1966, S. 69-105; Loschelder, W.: Grundgedanken der Finanzreform. Göttingen 1966; Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Kommunale Finanzreform. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission für die Finanzreform. O.O. 1967; Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Finanzreform - Staatsreform. Bad Godesberg 1967; Fischer-Menshausen, H.: "Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform". In: Wirtschaftsdienst, Bd. 48 (1968), H. 9, S. 498-511.

³ Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975, a.a.O.

Vorab soll unser Konzept des Verhältnisses von Aufgabenverteilung und Lastenverteilung ausführlich erläutert werden, weil es sich grundsätzlich von den herkömmlichen Regelungen unterscheidet und die Basis aller folgenden Änderungsvorschläge bildet.

Das traditionelle Postulat, die Finanzausstattung müsse der Aufgabenverantwortung folgen, beinhaltet die Kongruenz von Aufgaben- und Lastenverteilung. De facto aber wurde dieser Grundsatz häufig umgekehrt, indem die finanzstärkere höhere Ebene Aufgaben an sich zog, die aufgrund der Selbstverwaltungsgarantie der niedrigeren Ebene vorbehalten waren, beziehungsweise indem sie deren Aufgabenerfüllung mit Dotationsauflagen beeinflusste. Für den Schulbausektor kann unsere Untersuchung diese Entwicklung allerdings nicht eindeutig bestätigen; vielmehr ergab sich, daß das bürokratische Genehmigungsverfahren - beziehungsweise dort, wo keine Genehmigung vorgeschrieben ist, die Herstellung des "Einvernehmens" - in Verbindung mit den Schulbaurichtlinien den wesentlichen Eingriff in die kommunale Aufgabenerfüllung darstellt. Das desolate Finanzierungssystem dagegen behindert zwar den kommunalen Schulbau, entzieht den Schulträgern die Entscheidung über den Realisierungszeitpunkt, führte aber nicht zur Übernahme dieser Aufgabe durch den Staat.

Albers, der anscheinend an der Kongruenz von Aufgaben- und Lastenverteilung festhält, zieht den Schluß: "Die in vielen Punkten unsystematische Regelung der Finanzierung der Schulausgaben macht jedenfalls eine Neuregelung dringlich, bei der die Gemeinden finanziell, aber auch aufgabenmäßig erheblich entlastet werden sollten."¹

¹ Albers, W.: "Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung". In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1962, S. 65-92, hier S. 80.

Der Forderung kann in dieser Allgemeinheit nicht zugestimmt werden. Im Gegenteil, die Möglichkeiten zur demokratischen Partizipation der Kommunen sind - wie unsere Untersuchung ergab - so gering, daß sie dringend einer Verstärkung bedürfen. Es könnte nicht hingenommen werden, wenn die kommunale Mitwirkung mit der Höhe der staatlichen Zuschüsse, also mit der Finanzkraft der Gemeinden negativ korrelierte. Daher wird hier - entsprechend dem bereits im Strukturplan für das Bildungswesen dargestellten Prinzip - vorgeschlagen, die Kompetenz- und die Lastenverteilung im Schulsystem grundsätzlich voneinander unabhängig zu regeln. "Die öffentliche Verantwortung besitzt ihre eigene Legitimation, so daß die staatliche Gesetzgebung und Verwaltung nicht darauf angewiesen sind, die nicht-staatlichen Träger von Bildungseinrichtungen in ihrer Gestaltungsfreiheit dadurch zu beeinflussen, daß die staatliche Finanzierung an besondere Bedingungen geknüpft wird."¹

Von skeptischen Kennern der Verwaltung wird gegen das hier vorgetragene Postulat eingewendet, es sei unrealistisch, da der Finanzier schließlich doch die Aufgabenerfüllung völlig an sich ziehe ("wer zahlt, schafft an"). Jeder Verwaltungsbeamte, der Finanzmittel verteile, versuche, die Bedingungen der Mittelverwendung zu fixieren. Diese Gefahr für die Gestaltungsfreiheit der Mittelempfänger ist sicherlich nicht von der Hand zu weisen; ihr kann jedoch durch eine klare Abgrenzung zwischen Rahmenplanung des Landes und Detailplanung der Kommunen sowie durch Beteiligung der Kommunen an der Rahmenplanung begegnet werden. Außerdem ist in der Praxis der Bundesrepublik eine Trennung von Kompetenz und Finanzierung

¹ Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 261.

teilweise realisiert, wenn auch nicht in der hier vorgeschlagenen Weise¹. Als Beispiele sind die Mitsprache der Schulträger bei der Auswahl der vom Land finanzierten Schulleiter oder die Reglementierung der von den Schulträgern zu finanzierenden Lehr- und Lernmittel durch das Land Nordrhein-Westfalen zu nennen.

Unter den befragten Schulverwaltungen hielt die Hälfte eine Trennung von Kompetenz und Finanzierung für möglich, während die übrigen teils ablehnend, teils unentschieden reagierten. Für viele Schulplaner ist die kommunale Initiative in der Schulentwicklung untrennbar mit finanziellem Engagement verknüpft. Soll das hier vorgeschlagene Konzept realisiert werden, so ist zweifellos ein erheblicher Lernprozeß in der Schulverwaltung erforderlich. Durch die Trennung von Kompetenz- und Lastenverteilung würde manifestiert, daß die Wahrnehmung demokratischer Partizipationsrechte von der Initiative und Verwaltungskraft des Schulträgers, nicht aber von dessen Finanzkraft abhängen. Dadurch würde den Kommunen auch die bisweilen genutzte Möglichkeit genommen, den Mangel an Eigeninitiative und Qualifikation durch Hinweis auf die finanzielle Abhängigkeit vom Land zu entschuldigen.

Im folgenden wird ein Konzept zunächst für die Kompetenzverteilung, anschließend für die Lastenverteilung zwischen Ländern und Kommunen entwickelt.

7.1 Kompetenzverteilung

Während die unteren Ebenen - wie bereits in Abschnitt 6.1 begründet - ein legitimes Interesse am Schulsystem haben, ist zur Herstellung einer Chancengleichheit sichernden

¹ Als positives Beispiel dagegen ist Großbritannien zu erwähnen, wo die lokalen Erziehungsbehörden staatliche Mittel (grants) ohne besondere Auflagen erhalten.

Grades an Einheitlichkeit eine zentrale Rahmenplanung erforderlich. Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen Kommunen und Staat im Schulsystem dienten traditionell die Unterscheidung zwischen "inneren" und "äußeren" Schulangelegenheiten und die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 GG). "Innere" und "äußere" Schulangelegenheiten stehen jedoch in so enger Interdependenz, daß diese Abgrenzung unhaltbar ist. Auch die Selbstverwaltungsgarantie, nach der die Kommunen alle Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung in eigener Verantwortung regeln sollen, ist kein ausreichendes Abgrenzungsmerkmal, da die Schulen nicht nur örtliche, sondern auch - und ganz besonders - gesamtgesellschaftliche und -wirtschaftliche Bedeutung haben.

Im übrigen ist die Selbstverwaltung ohnehin grundsätzlich umstritten¹. Muthling kommt in seiner historischen Analyse der Selbstverwaltung zu dem Ergebnis, daß "jene politische Spannungslage offenbar nicht mehr besteht, aus der sich einst das Daseinsrecht der Selbstverwaltung ableitete"². Heute geht es nicht nur um die Sicherung von Freiheitsräumen für die bürgerschaftliche Selbstverwaltung gegenüber dem allmächtigen Staat, sondern um die Demokratisierung der gesamten Verwaltung. Das Ziel der Demokratisierung ist weiter gesteckt als das der Selbstverwaltung. Auch in Zukunft sollen die Angelegenheiten von örtlicher Bedeutung³ von der kommunalen

¹ Vgl. Albers, W.: "Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung", a.a.O., S. 70-72.

² Muthling, H., a.a.O., S. 53.

³ Jedoch wird auch in anderen Aufgabenbereichen die Gefahr einer Vernachlässigung der überörtlichen Bedeutung lokaler Aufgaben zunehmend erkannt.

Verwaltung geregelt werden, jedoch muß die Einsicht, daß kaum eine der traditionellen kommunalen Aufgaben ohne überörtliche Bedeutung ist, auch in der Verwaltungsorganisation berücksichtigt werden. Dies gilt besonders für das Schulsystem.

Routine- und Zweckentscheidungen könnten weit stärker auf die untere Ebene verlagert werden¹, zumal deren Verwaltungskraft aufgrund der kommunalen und funktionalen Neuordnung wachsen wird. "Verwaltungsmäßig spricht vieles für eine dezentralisierte Durchführung der Aufgaben, weil sie dann elastischer, schneller und billiger zu bewältigen sind ... Auch politisch ist eine Übertragung der Aufgaben auf die untere Regierungsebene vorteilhaft, weil dadurch der demokratische Staatsaufbau eine breite Basis erhält."² Die Dezentralisierung von Routine- und Zweckentscheidungen allein reicht jedoch nicht aus, wie Naschold nachweist. Er kommt zu dem Schluß: "Internalisierung von Organisationszielen als wichtigstes Beteiligungsmotiv führt nur dann zu demokratischer Beteiligung, wenn die Organisationsmitglieder an den Innovationsentscheidungen, welche die Organisationszwecke setzen, beteiligt sind ... Die Demokratisierung von Routine- und Zweckentscheidungen ist somit eng gekoppelt an die Demokratisierung der Innovationsentscheidungen, ein Schluß, der sich aus der gesamten Argumentation ergibt, aber selten gezogen wird."³ Für die Schulverwaltung

¹ Naschold, F., Organisation und Demokratie, a.a.O., S. 62-71.

² Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand", a.a.O., S. 399. Mit "unterer Regierungsebene" meint Albers offenbar die kommunale Ebene.

³ Naschold, F.: Organisation und Demokratie, a.a.O., S. 69. Naschold entwickelt ein weiter gefaßtes Konzept zur Demokratisierung von Organisationen, das im Rahmen dieser Arbeit nicht ausführlicher behandelt werden kann.

folgt daraus das bereits erwähnte Postulat einer kommunalen Beteiligung an der staatlichen Rahmenplanung. Läßt diese Rahmenplanung genügend Spielraum für eigene schulpolitische Akzente, so wird die Degradierung der kommunalen Verwaltung zur reinen Auftragsverwaltung verhindert, die zum Beispiel Albers bei zentraler Finanzierung befürchtet¹. Beschränkt sich die staatliche Planung dagegen nicht auf die Rahmenplanung, "dann bedeutet das: eine starke Landesplanung kann über Landesentwicklungsplan, Gebietsentwicklungspläne, fachliche Entwicklungspläne und regionale Ordnungspläne eine kommunale Selbstverwaltungskörperschaft in ihrer Größe, Struktur und Funktion vollkommen festlegen, so daß diese zur technischen Verwaltungseinrichtung, die lediglich staatliche Planvorstellungen erfüllt, herabsinkt"².

Im Schulsystem bedeutet Rahmenplanung Festlegung der Schulgrößen und -standorte in Schulentwicklungsplänen, die unter kommunaler Beteiligung aufgestellt werden. Die Festlegung des Standortes innerhalb der Schulsitzgemeinde bleibt dem Schulträger überlassen. Zur Unterstützung der Bauplanung und zur Vereinfachung des bürokratischen Baugenehmigungsverfahrens sollte die staatliche Verwaltung Modell-Raumprogramme entwickeln, von denen jedoch in Schulversuchen Abweichungen möglich sein müssen. Eine in die Einzelheiten gehende Normierung durch Raumprogramme und Schulbaurichtlinien ist um so weniger erforderlich, je größer und leistungsfähiger die Schulträger sind.

¹ Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand", a.a.O., S. 400 f.

² Klotz, E.: "Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung. Zugleich ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden". In: Die öffentliche Verwaltung, 1967, H. 6, S. 184-192.

Bisher wurde die Aufgabenverteilung zwischen staatlicher und kommunaler Ebene ohne Differenzierung innerhalb dieser Ebenen behandelt. Diese Differenzierung soll im folgenden vorgenommen werden, da nur dann konkrete Reformvorschläge möglich sind.

7.1.1 Kommunale Ebene

Wenn Kompetenz und Finanzierung getrennt und die Abgrenzung zwischen äußeren und inneren Schulangelegenheiten durch die zwischen Rahmenplanung und Detailplanung ersetzt werden, so bedarf der Begriff des Schulträgers einer Neudefinition. Die Errichtung und Unterhaltung der Schulen schließt dann nicht mehr die Übernahme der Finanzlast ein. Der Schulträger wird - abgesehen von den Schulen selbst - zur untersten Planungs- und Verwaltungseinheit.

Eine untere Schulaufsichtsbehörde hat daneben keine Funktion mehr. Mit der Wahrnehmung der Schulaufsicht - soweit diese bei der größeren Selbständigkeit der einzelnen Bildungseinrichtungen und der neudefinierten Kompetenz der Schulträger noch erforderlich ist - können dann die kommunalen Beamten in den Schulämtern der kreisfreien Städte und Landkreise beauftragt werden, wie bereits jetzt in den Schulgesetzen einiger Länder vorgesehen.

Um die Offenheit für Strukturreformen herzustellen und die Planung lokaler beziehungsweise regionaler Schulsysteme zu ermöglichen, ist eine Vereinheitlichung der Schulträgerschaft erforderlich.

Wie unsere Bestandsaufnahme ergab, ist die Schulträgerschaft heute keineswegs auf die einzelnen Gemeinden konzentriert, sondern sehr zersplittert¹. Eine Vereinheit-

¹ Insbesondere die Berufsschulen sind überwiegend von den Landkreisen übernommen worden.

lichung auf der Ebene der einzelnen Gemeinden kommt nicht in Frage, da die Verwaltungskraft der kleineren Gemeinden nicht ausreicht und die Einzugsbereiche der in Zukunft wesentlich größeren Schulen häufig über die Grenzen dieser Gemeinden hinausgehen (vgl. oben). Daher ist eine Verlagerung der Schulträgerschaft auf die Landkreise und kreisfreien Städte angemessen.

Es scheint nahezuliegen, dieser Konsequenz durch den Zusammenschluß von Gemeinden zu Schulverbänden zu entgehen, zumal die Schulgesetze in sechs der acht Flächenstaaten sogar entsprechende Zwangszusammenschlüsse ermöglichen¹. Diese Lösung hat jedoch mehrere Nachteile:

- Schulverbände sind nicht flexibel genug, da sie die jeweiligen Einzugsbereiche der Schulen, für die sie gegründet wurden, zementieren.
- Sie sind verwaltungsmäßig sehr schwerfällig. Entscheidungen müssen nicht nur in einer Körperschaft, sondern in allen beteiligten Gemeinden beraten werden. Außerdem sind sie nur mittelbar demokratisch kontrolliert.
- Reicht die Verwaltungskraft der Mitgliedsgemeinden für Planung nicht aus, so wird diese Situation auch durch den Schulverband nicht geändert, da der "Unterbau" fehlt.

Fast alle befragten kommunalen Schulverwaltungen lehnten Schulverbände ab. Bei der Zurückhaltung der Kultusministerien gegenüber Zwangszusammenschlüssen wären also

¹ In Baden-Württemberg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und (nur für Realschulen) in Schleswig-Holstein. Allerdings machten die Kultusministerien von dieser Möglichkeit fast keinen Gebrauch, so daß suboptimale Schulgrößen und -einzugsbereiche nicht verhindert wurden.

weiterhin suboptimale Lösungen zu erwarten. Ohnehin wären solche Zwangsmaßnahmen unter dem Demokratisierungsaspekt abzulehnen.

Zwar sind auch in den meisten Landkreisen noch keine leistungsfähigen Planungsabteilungen vorhanden, jedoch ist deren Aufbau mit geringerem personellen Gesamteinsatz möglich als in allen Schulsitzgemeinden. Die zukünftigen größeren Landkreise werden um so eher zur Planung befähigt, als sie durch die neuen, größeren Gemeinden von der Routineverwaltung entlastet werden. Dies gilt auch für die Schulen; örtliche Aufgaben wie Heizung und Reinigung, insbesondere aber die Verfügung über die Schulräume, können - wie in Hessen - durch Verwaltungsvereinbarung den Schulsitzgemeinden von den Landkreisen überlassen werden. Im Interesse der Nutzung der Schule (Aula, Turnhalle) als Bildungs- und Sozialzentrum sollte die Vergabe der Räume nicht dem Schulleiter, sondern der Gemeinde obliegen, da die Schulleiter die Tendenz haben, die Nutzung der Schulanlagen durch "Schulfremde" einzuschränken.

Da die Verwaltungskraft der neuen Schulträger die der bisherigen erheblich übersteigt, wird bei allen die Einrichtung von Planungsabteilungen möglich sein. Da Planung ein integraler Teil der Verwaltung ist, müßte die Gesamtverwaltung planungsfähig gemacht werden. Die entsprechende Neuorganisation und die Aus- und Weiterbildung der Verwaltungsbeamten wird jedoch einen langen, noch nicht abschätzbaren Zeitraum in Anspruch nehmen. In dieser langen Übergangsperiode ist die Einrichtung besonderer Planungsstäbe zweckmäßig, trotz gewisser Schwierigkeiten im Informationsfluß und der Kooperation zwischen der traditionellen Verwaltung und den Planungsstäben. Kleinere Schulträger können auf den Aufbau einer besonderen Schulplanungsabteilung verzichten; in diesem Falle

würde die Schulplanung von dem beim Bürgermeister (Oberstadtdirektor) beziehungsweise Landrat (Oberkreisdirektor) einzurichtenden ressortübergreifenden Planungsgremium übernommen. Dieses Gremium kann auch die Koordinationsfunktion mit dem Bauamt und der Kämmerei beziehungsweise der für die mittelfristige Finanzplanung zuständigen Stelle erfüllen. Häufig kann auf die Koordinierung durch eine übergeordnete Stelle verzichtet werden, da in der kommunalen Verwaltung eine direkte Kooperation zustande kommt.

7.1.2 Regionale Schulplanungsgemeinschaften

In einer wichtigen Beziehung bringt allerdings die Übernahme der Schulträgerschaft durch die Landkreise und kreisfreien Städte keine Lösung: Das Stadt-Umland-Problem, die mangelnde Abstimmung zwischen kreisfreien Städten und umliegenden Landkreisen, besteht weiter. Bisher überließen die Landkreise die Errichtung weiterführender Schulen häufig den Städten. Die Planungen, falls überhaupt vorhanden, wurden nicht koordiniert. Nicht selten erwies sich die Rivalität zwischen expansionsfreudiger Stadt und Landkreis als Kooperationshindernis. Bei kleineren kreisfreien Städten läßt sich das Problem durch Umwandlung in kreisangehörige Städte beseitigen. "Mindestens sechzig kleinere kreisfreie Städte sollten wieder in die Kreise einbezogen werden, wodurch sich zahlreiche grenzüberschreitende Probleme der Leistungsverwaltung (Verkehr, Versorgung, Kultur) im Rahmen des herkömmlichen Verwaltungsaufbaus elegant und ohne Spezialinstitutionen kommunaler Zusammenarbeit lösen ließen."¹

¹ Wagener, F.: "Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung", a.a.O., S. 258.

Die verbleibenden kreisfreien Städte und die umliegenden Landkreise müßten wesentlich enger kooperieren als bisher¹. Eine einmalige Abstimmung der Schulentwicklungspläne genügt nicht, vielmehr ist an eine Institutionalisierung der gemeinsamen Planung zu denken. Nicht selten, besonders wenn die kreisfreie Stadt der zentrale Ort des Landkreises ist, errichtete der Landkreis seine beruflichen Schulen und weiterführenden allgemeinbildenden Schulen in der Stadt. Zumindest in diesen Fällen wäre ein Schulverband aus Stadt und Landkreis zweckmäßig. Die erwähnten Nachteile des Schulverbandes müßten dabei in Kauf genommen werden.

Je größer die Verwaltungseinheiten, desto seltener werden Probleme der grenzüberschreitenden Schulplanung auftreten. Da die Gebiets- und Verwaltungsreform jedoch zahlreichen anderen als schulpolitischen Kriterien unterliegt, ist nicht zu erwarten, daß sich Schuleinzugsbereiche und Gebiets- beziehungsweise Verwaltungsgrenzen jeweils entsprechen. Daher sollten die Schulträger regionale Schulplanungsgemeinschaften bilden, die sich nicht auf den Schulbau beschränken, wie von der Bildungskommission vorgeschlagen², sondern auf die gesamte regionale Schulplanung beziehen sollten.

Da nach dem hier vorgeschlagenen Konzept die Schulträger als - abgesehen von den Schulen selbst - unterste Verwaltungs- und Planungseinheiten erheblich gestärkt und an der staatlichen Schulentwicklungsplanung beteiligt werden, ist zu prüfen, ob den Mittelinstanzen (Oberschulämter, Schulabteilungen bei den Regierungspräsidien) in diesem System noch eine Funktion zukommt.

¹ Dies gilt neben der Schulplanung vor allem für den Schülertransport.

² Siehe Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau, a.a.O., S. 19.

Weber meint, in der Verwaltungsgliederung sei die Regierungsbezirksinstanz am wenigsten problematisch; sie sei prinzipiell zunächst nicht in Frage gestellt. "Sie ist die einzige Stelle im Staate, wo zwar nicht alle Fäden der Verwaltung, aber doch die meisten von ihnen und gerade diejenigen zusammenlaufen, die sich auf das Gesamtgeschehen in einem bestimmten Gebiete beziehen."¹ Weber führt weiter aus, der Behördenarbeitsstab sei auf Kooperation angelegt und auch fachlich entsprechend qualifiziert².

Dieses positive Bild wurde jedoch in den Befragungen der kommunalen Schulverwaltungen keineswegs bestätigt, im Gegenteil, die Mittelinstanzen wurden überwiegend kritisiert:

- Sie erfüllen nur eine "Briefboten"-Funktion für das Kultusministerium. Der Verwaltungsweg wird unnötig verlängert. Kontroverse Fälle werden ohnehin dem Kultusministerium zur Entscheidung überlassen.
- Innovationen im Schulsystem werden behindert, da die Mittelinstanzen einen "Filter" gegen Initiativen von unten darstellen. Umgekehrt werden auch Initiativen des Kultusministeriums gedämpft.
- Die weitgehend den Mittelinstanzen übertragene Verteilung der Schulbauzuschüsse ist nicht transparent; deren Sachgerechtigkeit wird bezweifelt. Die Mittelinstanzen verstärken also die negativen Wirkungen der dargestellten Finanzierungsverfahren.

¹ Weber, W.: "Raumordnung und Verwaltungsgliederung". In: Der Gemeinderat, 1965, S. 242-249, hier S. 245.

² Vgl. ebenda, S. 246.

- Die von Weber behauptete Einheit der Verwaltung auf dieser Ebene ist de facto nicht gegeben, da die einzelnen Abteilungen ebenso gegeneinander "abgeschottet" sind wie die Ressorts auf Landesebene.
- Die Mittelinstanzen sind nicht demokratisch kontrolliert. Bezeichnend für ihre Stellung ist auch, daß Adressaten von Eltern- und Schülerinitiativen (zum Beispiel Demonstrationen) nicht die Regierungspräsidien, sondern Kultusministerien oder Stadtverwaltungen sind.
- Die wahrscheinlich wichtigste Funktion der Mittelinstanzen, die Koordinierungsfunktion, wird von diesen selten erfüllt, obwohl die Koordinierung der kommunalen Schulträger dringend erforderlich ist.

Aus diesen Gründen, insbesondere aus dem zuletzt angeführten, wird hier regionalen Planungsgemeinschaften der Vorzug vor den bisherigen Mittelinstanzen gegeben.

Ein wesentliches Argument für die Mittelinstanzen ist bisher die Entlastung des Kultusministeriums von der Routineverwaltung; ohne diese Entlastung könne es seine eigentliche Ministerialfunktion nicht erfüllen. Nach der hier vorgeschlagenen Dezentralisierung können jedoch die neuen, leistungsfähigen Schulträger und die Bildungseinrichtungen selbst den größten Teil der Routineverwaltung übernehmen. Daher werden die Mittelinstanzen in der Schulverwaltung überflüssig.

7.1.3 Landesebene

Der Vereinheitlichung der Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Ländern und Kommunen entspricht der Übergang von der nach Schularten gegliederten Verwaltung zur

Gliederung nach Schulstufen. Die einzelnen Abteilungen der Kultusministerien sollten nicht nur von oben koordiniert werden, sondern auch direkt kooperieren, zum Beispiel in gemeinsamen Arbeitsgruppen, wie sie in Ansätzen in einigen Kultusministerien bereits vorhanden sind.

Die für die Organisation der Planung in den kommunalen Schulverwaltungen gezogenen Schlüsse (siehe Abschnitt 7.1.1) gelten für die Landesebene entsprechend, das heißt, in einer längeren Übergangsperiode sind besondere Planungsabteilungen erforderlich. Deren Kooperation mit den herkömmlichen Abteilungen ist sowohl für die Zielformulierung und Planaufstellung als auch für Durchführung und Plankontrolle, also für alle Teile¹ der Planung besonders wichtig.

Die Kooperation kann durch gemeinsame Arbeitsgruppen, durch Halbreferate oder Einsetzung von "Planungsreferenten" in den Fachabteilungen institutionalisiert werden (vgl. die Darstellung im Abschnitt 6). Letztere können - neben ihrer normalen Arbeit - den Informationsfluß zwischen Planungsabteilung und Fachabteilungen in beiden Richtungen verbessern. Sie könnten, unterstützt von der Planungsabteilung, das Planungsbewußtsein der Fachreferenten entwickeln.

Die Zusammensetzung einer Planungsgruppe nur aus Planungsreferenten in den Fachabteilungen, wie von Roeloffs vorgeschlagen², dürfte dagegen zum heutigen Zeitpunkt nicht

¹ Die Bezeichnung "Phasen" der Planung wird hier bewußt vermieden, da die genannten Prozesse zwar nacheinander beginnen, aber bei revolvierender Planung nebeneinander ablaufen.

² Vgl. Roeloffs, K.: "Notizen zum Verhältnis von Planung und Verwaltung im Bildungswesen". In: Gesamtschule, 1970, H. 1, S. 28-31.

ausreichen, um die in einer leistungsfähigen Planungseinheit notwendige Kooperation zu sichern. Da die Planungsreferenten in die Hierarchie der einzelnen Abteilungen eingegliedert wären, könnten Konflikte zwischen den Abteilungen die Arbeit der Planungsgruppe lähmen. Wird dagegen das Weisungsrecht des Leiters der Planung über das des jeweiligen Abteilungsleiters gestellt, so besteht de facto eine Planungsabteilung, obwohl deren Mitarbeiter in den Fachabteilungen dezentralisiert sind.

In die Aufgaben der Planungsabteilung sind sowohl die Schulbau- als auch die Finanzplanung einzubeziehen. Nach den Befragungsergebnissen ist die Entwicklung einer eigenen Sachkompetenz für Finanzplanung innerhalb der Schulverwaltung unbedingt notwendig, da anderenfalls die Abstimmung von Bildungsplanung und Finanzplanung nicht funktioniert. Ohne eigene Sachkompetenz ist die Schulverwaltung von den Entscheidungen des Finanzressorts abhängig, ohne diese Entscheidungen überhaupt beurteilen zu können. Dies gilt besonders für die Kreditfinanzierung des Schulbaus. Die Schulverwaltung sollte ihre Schulentwicklungspläne durch flexible Finanzierungspläne ergänzen, die je nach der Konjunkturlage einen höheren Anteil der Kredite oder der ordentlichen Einnahmen vorsehen¹. Die Einbeziehung der Finanzplanung in die Planungsabteilung ist also aus zwei Gründen zweckmäßig, nämlich erstens für die Verhandlungen und die Zusammenarbeit mit dem Finanzressort und zweitens für die Ergänzung der Schulentwicklungspläne durch Finanzierungspläne.

Wie aus der Darstellung in Abschnitt 6 hervorgeht, ist die Abstimmung der Schulentwicklungsplanung nicht nur mit der Finanzplanung, sondern auch mit der Raumordnung

¹ Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau, a.a.O., S. 47.

(Landesplanung) in den meisten Ländern stark verbesserungsbedürftig. In bezug auf die Raumordnung ist eine Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei und dem Innenministerium erforderlich. Alle übrigen Kompetenzen des Innenministeriums und der Kommunalaufsicht im Schulwesen, insbesondere in bezug auf den Schulbau und die Kreditaufnahme für Schulbauten, sind unter unseren Aspekten der demokratischen Partizipation, der Planungsadäquanz und der Verwaltungseffizienz so negativ zu beurteilen, daß sie beseitigt werden sollten. Da die Schulbauten in engem Zusammenhang mit den Curricula stehen, muß die entsprechende Kompetenz bei den staatlichen und kommunalen Schulverwaltungen, nicht aber bei den Bauämtern, liegen.

Für die Institutionalisierung der vorgeschlagenen Beteiligung der Kommunen an der staatlichen Rahmenplanung kann hier noch kein Modell entwickelt werden. Grundsätzlich sind zwei Möglichkeiten denkbar, nämlich die Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände - insbesondere Städtetag und Landkreistag - oder einzelner kreisfreier Städte und Landkreise, deren Schulverwaltungsbeamte sich durch besondere Sachkompetenz auszeichnen¹. Zur ersteren Möglichkeit ist zu bemerken, daß nur in einem Teil der kommunalen Verbände auf Landesebene - wie sich bei unseren Befragungen herausstellte - eine ausreichende Sachkompetenz vorhanden ist. Dies ist jedoch kein prinzipieller Einwand, da sich die Sachkompetenz - ebenso wie bei den vorgeschlagenen größeren Schulträgern - entwickeln ließe.

¹ Die Beteiligung aller kreisfreien Städte und Landkreise dürfte selbst nach der hier zugrunde gelegten Gebiets- und Verwaltungsreform die Arbeitsfähigkeit eines Planungsgremiums vernichten.

Da sich die zweckmäßige Form der Institutionalisierung nicht deduzieren läßt, sollten verschiedene Formen in Verwaltungsversuchen erprobt werden. Einige der beschriebenen Ansätze, zum Beispiel in Baden-Württemberg und Hessen, lassen sich durchaus weiterentwickeln.

Auch die Abgrenzung von Rahmenplanung und Detailplanung läßt sich nicht im vorhinein festlegen, sondern wäre in diesen Verwaltungsversuchen zu entwickeln. Die Abgrenzung in der Praxis wird im wesentlichen abhängen von der Initiative und Verwaltungskraft der Schulträger, die ihrerseits von der Gebiets- und Verwaltungsreform beeinflußt werden.

7.2 Lastenverteilung

Die Darstellung der gegenwärtigen Lastenverteilung im Schulbau zeigte, wie chaotisch die entsprechenden Regelungen in den Flächenstaaten der Bundesrepublik Deutschland sind. Um eine unseren Kriterien der Offenheit für Strukturreformen, der demokratischen Partizipation, der Planungsadäquanz und der Verwaltungseffizienz entsprechende Neuregelung zu ermöglichen, wurde das Prinzip der Unabhängigkeit von Kompetenz- und Lastenverteilung eingeführt. Dadurch kann die Lastenverteilung erheblich vereinfacht und der Finanzkraft der Gebietskörperschaften angepaßt werden.

Für die Finanzierung der Schulbauten kommen drei Möglichkeiten in Frage:

- staatliche Finanzierung,
- staatlich-kommunale Finanzierung,
- kommunale Finanzierung.

Die zuletzt genannte Möglichkeit setzt voraus, daß ausreichende eigene Finanzmittel denjenigen kreisfreien Städten

und Landkreisen zur Verfügung stehen, die Schulbauten in Angriff nehmen. Obwohl der Schulbau als Daueraufgabe anzusehen ist, wie bereits ausgeführt, wird die Belastung der einzelnen Schulträger doch nicht so gleichmäßig anfallen, daß ihr allein durch regelmäßige allgemeine Einnahmen (Steuern oder Schlüsselzuweisungen) entsprochen werden könnte. Außerdem wäre nicht gesichert, daß die Kommunen ihre Einnahmen tatsächlich für das Schulsystem verwenden. Besonders schwierig wäre die Finanzierung durch die Landkreise, da diese entsprechend hohe Umlagen von den Gemeinden erheben müßten, und die Umlage gegenüber eigenen Ausgaben der Gemeinden tendenziell benachteiligt ist. Andererseits scheidet eine Schulbaufinanzierung durch die Schulsitzgemeinden aus, da im Zuge der Konzentration der Schulen die Einzugsbereiche erheblich über die Schulstandorte hinausgehen und die externen Effekte nicht quantifizierbar und damit nicht zurechenbar sind.

Aus diesen Gründen wird die rein kommunale Finanzierung aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen. Dies erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil der bisherige Verlauf und die absehbare Entwicklung der kommunalen Finanzreform nicht erwarten lassen, daß die Finanzausstattung der Gemeinden den steigenden Schulbaukosten entsprechend verstärkt wird.

Die beiden übrigen Möglichkeiten - die staatliche und die staatlich-kommunale Finanzierung - werden im folgenden ausführlicher behandelt.

7.2.1 Staatliche Grundfinanzierung

Da die meisten dargestellten Formen der staatlich-kommunalen Finanzierung unseren Kriterien nicht entsprechen, besteht die einfachste und zugleich konsequenteste Lösung

darin, die Mischfinanzierung abzuschaffen und die Finanzlast einer Ebene - und zwar, da die kommunale Ebene ausscheidet - der staatlichen Ebene zu übertragen. In dieser Arbeit sind damit die Länder gemeint, jedoch stellt sich unser Problem nicht grundsätzlich anders, wenn der Bund die Finanzlast übernehme. Auf das zur Zeit vieldiskutierte Verhältnis zwischen Bund und Ländern im Bildungswesen muß daher in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden. Hier handelt es sich zunächst um eine Verschiebung der Finanzlast zwischen Ländern und Gemeinden, deren Größenordnung bereits indirekt aus der Darstellung der Schulausgaben (Abschnitt 2) und der Lastenverteilung (Abschnitte 5.2 und 6.3) hervorgeht, im folgenden aber genauer ermittelt werden soll.

Da das Konzept der Grundfinanzierung für die gesamten Schulausgaben gilt, werden diese in die folgende Überlegung einbezogen. Eine Übertragung aller kommunalen Schulausgaben auf die Länder hätte 1969 eine kommunale Entlastung in Höhe von 5,351 Mrd. DM gebracht (vgl. Tabelle 3). Da jedoch die staatliche Grundfinanzierung keine vollständige Entlastung der Gemeinden impliziert, ist eine differenziertere Betrachtung notwendig. Die statistische Basis hierfür ist wegen der unzureichenden Gliederung der Nettoausgaben¹ und der mangelnden Aktualität (vgl. Tabelle 5) recht schwach. Eine nach den wichtigsten Ausgabeblöcken gegliederte Schätzung dürfte aber für die

¹ Nur die unmittelbaren Ausgaben, nicht aber der Zahlungsverkehr zwischen den Gebietskörperschaften und die Nettoausgaben werden in der Finanzstatistik nach Ausgabekategorien (Personal-, Bau- und laufende Sachausgaben) gegliedert. Siehe vor allem Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. II. Jahresabschlüsse: Öffentliche Finanzwirtschaft 1967. Wiesbaden 1970, S. 92 f.

grundsätzliche politische Entscheidung über die Grundfinanzierung ausreichen:

- Schulbauten

Die Nettoausgaben der Gemeinden für Schulbauten (ohne Grundstückswert, einschließlich Erstausrüstung) betrugen 1967 rund 1,5 Mrd. DM (unmittelbare Ausgaben abzüglich Zuschüsse, Schulddienstbeihilfen und Darlehen der Länder, vgl. Tabelle 5), das heißt mehr als die Hälfte (52 Prozent) der gesamten Schulbauausgaben in Höhe von 2,9 Mrd. DM. Da unsere Befragung insgesamt keinen eindeutigen Trend zur Änderung dieser Relation ergab, kann sie der Beurteilung der Entlastungswirkung zugrunde gelegt werden. Unterstellt man ferner, daß die Schulbauausgaben entsprechend den Projektionen der Bildungskommission auf rund 5 Mrd. DM (1975 und 1980) steigen¹ - angesichts der laufenden Baupreissteigerungen eine zweifellos sehr bescheidene Annahme -, so ergibt sich eine zusätzliche Belastung der staatlichen Ebene in Höhe von 2,6 Mrd. DM.

- Personalausgaben

Die Nettoausgaben der Gemeinden für das Personal im Unterrichtsbereich wurden durch zwei gegenläufige Trends

¹ Vgl., auch zum folgenden, Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1970, a.a.O., S. 51; ders.: "Projektionen der Bildungsausgaben bis 1975. Ein Beitrag zur Diskussion der Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland". In: Albers, W., Michalski, W., Oberhauser, A., Schmitz, E., und Thiel, E. (Hrsg.): Sozialprodukt, öffentliche Haushalte und Bildungsaufgaben in der Bundesrepublik. Eine Projektion bis 1975. Stuttgart 1969 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 5), S. 148; Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 308.

beeinflusst, nämlich einerseits durch die laufende Erhöhung der gesamten Personalkosten (steigende Lehrerzahl sowie lineare und strukturelle Besoldungsverbesserung), andererseits durch die Senkung der kommunalen Beteiligungsquote an diesen Kosten. Die Zuweisungen der Gemeinden an die Länder betrugen 1967 noch 0,9 Mrd. DM, wurden jedoch inzwischen durch die bereits skizzierte Entwicklung (vgl. Abschnitt 5.2) auf etwa die Hälfte reduziert. Zusammen mit den kommunalen Personalausgaben (1967: 0,8 Mrd. DM) ergibt sich ein "bereinigter" kommunaler Anteil an den gesamten Personalausgaben (1967: 7,2 Mrd. DM) von etwa 18 Prozent. Bei Konstanz dieser Quote und bei einem Anstieg der gesamten Personalausgaben entsprechend den Projektionen der Bildungskommission auf 17,3 Mrd. DM (1975) beziehungsweise 32,3 Mrd. DM (1980) würde sich die kommunale Belastung auf 3,1 Mrd. DM (1975) beziehungsweise 5,8 Mrd. DM (1980) erhöhen.

- Laufende Sachausgaben

Die kommunalen Nettoausgaben in diesem Bereich, das heißt für Instandhaltung und Unterhaltung der Schulen, für Lehr- und Lernmittel, Schülerbeförderung und unterrichtsbegleitende Maßnahmen, betrugen 1967 etwa 0,6 Mrd. DM (unmittelbare Ausgaben 0,9 abzüglich Zuweisungen 0,3 Mrd. DM), das sind rund 43 Prozent der gesamten laufenden Sachausgaben in Höhe von rund 1,4 Mrd. DM (1967). Müßten die Gemeinden diesen Anteil auch in Zukunft tragen, so ergäbe sich bei einer den erwähnten Projektionen entsprechenden Steigerung der laufenden Sachausgaben auf 3,5 Mrd. DM (1975) beziehungsweise 5,2 Mrd. DM (1980) eine kommunale Belastung in Höhe von 1,5 Mrd. DM (1975) beziehungsweise 2,2 Mrd. DM (1980).

- Insgesamt ergibt sich aus diesen Schätzungen folgende Verschiebung der Finanzlast von der kommunalen auf die staatliche Ebene (in Mrd. DM):

	1967	1975	1980
Bausausgaben	1,5	2,6	2,6
Personalausgaben	1,7	3,1	5,8
Laufende Sachausgaben	0,6	1,5	2,2
Zusammen	3,8	7,2	10,6

Wegen der stark steigenden Bildungsausgaben ist generell eine Verbesserung der Finanzausstattung derjenigen Ebene erforderlich, die diese Ausgaben trägt. Es ist anzunehmen, daß sich der Trend der Übernahme der Hochschuleausgaben durch den Bund fortsetzen wird, so daß die Länder eher befähigt werden, die Schulausgaben allein zu tragen. Die für die staatliche Finanzierung der Schulausgaben formulierten Prinzipien gelten jedoch auch, wenn der Bund sich finanziell beteiligt. Die in der Untersuchung der ähnlich gelagerten Schulfinanzierungsprobleme in den USA gezogene Folgerung Miners trifft auch für Bund und Länder in ihrem Verhältnis zu den Gemeinden zu: "It is naive to insist that federal funds can be provided without any control over their use."¹

- Die für Schulen erforderlichen Finanzmittel werden den Schulträgern entsprechend den Richtlinien der staatlichen Rahmenplanung, an der die Kommunen beteiligt sind, zugewiesen. Demnach sind - entgegen der Annahme

¹

Miner, J.: Social and Economic Factors in Spending for Public Education. Syracuse, N.Y., 1963, S. 140.

der Bildungskommission¹ - mit der Finanzierung durchaus Auflagen verbunden, jedoch keine, die über die Rahmenplanung hinausgehen.

- Durch die staatliche Finanzierung wird eine einheitliche Mindestausstattung der Schulen gesichert; deshalb wird hier - wie im Strukturplan - von staatlicher Grundfinanzierung gesprochen. Daneben soll den Schulträgern nicht die Möglichkeit genommen werden, eigene finanzielle Leistungen für ihre Schulen zu erbringen. Eine Zusatzfinanzierung der Schulträger ist also möglich, jedoch dürfen damit keine der staatlichen Bildungspolitik grundsätzlich widersprechenden Ziele verfolgt werden. Die Zusatzfinanzierung entläßt die Schulträger nicht aus der öffentlichen Verantwortung².
- Das Konzept der Grundfinanzierung gilt, wie erwähnt, nach dem Vorschlag der Bildungskommission nicht nur für den Schulbau, sondern auch für die Personal- und die laufenden Sachausgaben. Wahrscheinlich erfordert jede Ausgabeart besondere Zuweisungskriterien. Hierauf wird jedoch in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.

Für Schulbauten ist es zweckmäßig, die Zuweisungen aufgrund von Kostenrichtwerten je Schülerplatz oder je Quadratmeter Nutzfläche vorzunehmen. Die Werte sollten mit einem time-lag von ein bis zwei Jahren der Preisentwicklung angepaßt

¹ Vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 261.

² Die Bildungskommission postuliert eine öffentliche Verantwortung für das gesamte Bildungswesen, unabhängig von der öffentlichen oder privaten Trägerschaft. Im Widerspruch hierzu meint die Bildungskommission allerdings, von privater Seite angebotene ergänzende Bildungsmöglichkeiten stünden nicht unter staatlicher Verantwortung (vgl. Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen, a.a.O., S. 260 und S. 261).

werden, um preistreibende Wirkungen zu reduzieren. Bleiben die tatsächlichen Baukosten unter den Richtwerten, so sollte die Zuweisung nicht entsprechend gekürzt werden; auf diese Weise wird der Anreiz zur Baurationalisierung erhöht. Allerdings sollten die ersparten Mittel für die Schule, etwa für die laufenden Sachausgaben, zweckgebunden sein. Außerdem ist zu erwägen, in die Kostenrichtwerte auch die Unterhaltungskosten (Investitionsfolgekosten) einzubeziehen. Dadurch würde den Schulträgern beziehungsweise den Architekten die Möglichkeit eingeräumt, Baukosten und Folgekosten gegeneinander zu substituieren. Einen entsprechenden Vorschlag hat kürzlich A. Fuchs gemacht¹. Fuchs' weitergehende Begründung, die staatliche Schulbaufinanzierung führe auch bei Einsatz von Kostenlimits zur Substitution von Folgekosten durch Erstbaukosten², ist allerdings nicht überzeugend, da durch eine sorgfältige Kostenanalyse die Richtwerte auf reine Erstbaukosten beschränkt werden können. - Im übrigen entfällt durch die staatliche Grundfinanzierung auch der laufenden Sachausgaben der Anreiz, diese Ausgaben etwa nur deshalb durch Erstbaukosten zu substituieren, weil letztere höher subventioniert sind.

Die staatliche Grundfinanzierung hat den Vorteil, die Abstimmung von Bildungsplanung und Finanzplanung auf die Landes- und Bundesebene zu konzentrieren. Die volle Verantwortung für die Schulbaufinanzierung in den Ländern würde verhindern, daß die Schulbaumittel wie bisher häufig als Residuum in den Länderhaushalten behandelt werden. Die Planungsunsicherheit der Schulträger würde

¹ Siehe Fuchs, A.: Methodische Beiträge zur Analyse und Planung der Bau-, Instandhaltungs- und Betriebskosten. Nutzenkostenrechnung. Berlin 1970 (Schulbaustudien 9).

² Ebenda, S. 76.

reduziert. Allerdings sind zahlreiche befragte Gemeinden der Ansicht, bei Übernahme der Schulbaulasten durch die Länder würde das Schulbauvolumen insgesamt zurückgehen beziehungsweise eine geringere Wachstumsrate erreichen, da auf Landesebene eine geringere Neigung als in den Gemeinden bestünde, hohe Schulbauausgaben zu beschließen. Diesem Argument ist entgegenzuhalten, daß erst eine konsistente Schulentwicklungsplanung einschließlich Kostenberechnung ohne die vage Hoffnung auf die Finanzierungsfähigkeit der Gemeinden die Länderregierungen und -parlamente veranlassen kann, den Schulbauausgaben die ihnen zukommende haushaltsmäßige Priorität zu geben.

Für den Fall, daß das Konzept der staatlichen Grundfinanzierung politisch nicht durchgesetzt werden kann, sollen im folgenden noch Vorschläge für eine Verbesserung des bestehenden Systems der staatlich-kommunalen Finanzierung gemacht werden.

7.2.2 Staatlich-kommunale Finanzierung

Die staatlich-kommunale Finanzierung hat den "verwaltungspsychologischen" Vorteil, daß der Aufgabenteilung im Schulsystem die Lastenverteilung entspricht. Eine exakte Kongruenz von Kompetenz- und Lastenverteilung ist jedoch aus den erwähnten Gründen weder zweckmäßig noch realisierbar; das Prinzip der getrennten Regelung beider Verteilungen wird daher auch hier beibehalten. Die Landesmittel werden den Schulträgern ebenso wie bei der Grundfinanzierung nach den Richtlinien der Rahmenplanung und nach Kostenrichtwerten, die mit einem time-lag den Preisen angepaßt werden, zur Verfügung gestellt. Im Unterschied zur staatlichen Grundfinanzierung wird der Mindeststandard entsprechend der Rahmenplanung nicht voll, sondern nur teilweise staatlich finanziert. Um die

Abstimmung von Bildungsplanung und Finanzplanung zu ermöglichen, sollten die Schulentwicklungspläne die Gesamtbaukosten und deren Verteilung auf Land und Kommunen enthalten.

Die Bestimmung dieser Verteilung tritt nun als Hauptproblem der staatlich-kommunalen Finanzierung auf. Die einfachste Lösung wäre die Fixierung der kommunalen Quote: Die Finanzkraft der Schulträger müßte dann im allgemeinen Finanzausgleich entsprechend hergestellt werden. Dies ist jedoch, wie bereits dargelegt, nicht möglich, da die Schulträger durch den Schulbau zwar dauerhaft, aber nicht gleichmäßig belastet werden. Daher sind spezielle Zuweisungen notwendig, mit anderen Worten, eine Variation der Landesquote mit der Finanzkraft und der sonstigen Aufgabenstellung der Schulträger. Das Berechnungsverfahren ist so transparent zu gestalten, daß der Schulträger die Quote selbst vorausberechnen kann. Daher bietet sich eine Berechnung nach den in den Finanzausgleichsgesetzen vorgesehenen Verfahren an, auch wenn diese unbefriedigend sind. Die Konsequenz in letzterem Fall wäre die Verbesserung der Berechnungsverfahren für Finanzkraft und Bedarf im Finanzausgleichsgesetz generell, jedoch nicht die Einführung eines besonderen Berechnungsverfahrens im Schulfinanzausgleich.

Um auch den Kommunen eine mittelfristige Planung zu ermöglichen, ist es notwendig, ihnen Zusagen für Landeszuschüsse jeweils für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung zu geben. Die entsprechenden Summen sind in den mittelfristigen Finanzplanungen der Länder als festliegende Verpflichtungen, aber nicht - wie bisher - als disponible Masse zu behandeln. Die bisher üblicherweise gegen die mittelfristige Festlegung der Schulbauzuschüsse angeführte Finanzknappheit und Ungewißheit der Einnahmenentwicklung des jeweiligen Landes kann als

Gegenargument nicht mehr gelten, wenn die in Parteiprogrammen und Regierungserklärungen niedergelegte Priorität der Bildungsausgaben ernstgenommen wird.

Falls die Finanzkraft und die besondere Aufgabenbelastung der Schulträger durch den allgemeinen Finanzausgleich und die speziellen Zuweisungen ausgeglichen werden, ist ein interkommunaler Finanzausgleich nicht erforderlich. Ein kommunaler Investitionsfonds, etwa wie in Hessen, hat dann nur die Funktion, die kommunale Kreditaufnahme zu erleichtern und konjunkturell zu steuern. Die Fondsverwaltung sollte in enger Verbindung mit der Schulentwicklungsplanung stehen, an der die Kommunen beteiligt sind. Das Fondsvolumen ist dem aus den Schulentwicklungsplänen hervorgehenden Schulbaubedarf und den steigenden Preisen anzupassen. Dagegen mag ein Fonds mit fixiertem Volumen zwar augenblicklich einen spektakulären schulpolitischen Erfolg markieren, wird aber auf längere Sicht eine restriktive Wirkung haben. In diesem Fall erscheint die traditionell kritische Beurteilung von Sonderhaushalten durch die Finanzwissenschaft gerechtfertigt.

Abschließend soll die Möglichkeit eines zentralen Schulinvestitionsfonds auf Bundesebene diskutiert werden. Diese Organisationsform scheint sich anzubieten, wenn der Bund sich an den Schulinvestitionen beteiligt. Die Finanzmittel aller drei Ebenen könnten hier zusammengefaßt und verwaltet werden. Die Verteilung der Mittel könnte von der um Vertreter der kommunalen Ebene erweiterten Bund-Länder-Bildungsplanungskommission übernommen werden. Dieser auf den ersten Blick plausible Vorschlag erscheint jedoch nicht realistisch, wenn man bedenkt, daß bei zentraler Verteilung der Mittel für die einzelnen Schulbauprojekte der Aufbau eines übergroßen Verwaltungsapparates notwendig wäre. Beschränkt sich die Zentrale dagegen auf die Mittelzuweisung en bloc an

die einzelnen Länder, so wird der obige Vorschlag ad absurdum geführt: Es ist nicht einzusehen, warum die kommunalen und Landesmittel zentralisiert werden sollten, um dann en bloc wieder verteilt zu werden. Statt dessen genügt es, die Bundesmittel den Ländern zuzuweisen. Die Einflußnahme des Bundes auf die Schulpolitik der Länder ist ohnehin in der Bund-Länder-Bildungsplanungskommission institutionalisiert und wäre - falls sich diese Kommission als ineffizient herausstellt - durch eine gesetzliche Rahmenplanungskompetenz zu verstärken. Daß die notwendige zentrale Rahmenplanung - sei es auf Bundes-, sei es auf Landesebene - nicht zur zentralen Detailplanung wird, ist eine wesentliche, mit der vorliegenden Arbeit verbundene Intention.

Anhang

Vorläufige (eigene) Auswertung einer Schulraum-
bestandserhebung des Statistischen Bundesamtes

Stand: 1967

Tabelle A 1 a

Öffentliche und private Schulanlagen der Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten) nach Baujahren

Land	Schulanlagen		Baujahr					
	Insgesamt	bis 1899	1900 - 1919	1920 - 1944	1945 - 1954	1955 - 1964	1965 - 1967	Ohne Angabe
Baden-Württemberg								
absolut	5 146	1 295	1 041	350	500	1 229	612	119
in %	100,0	25,2	20,2	6,8	9,7	23,9	11,9	2,3
Bayern								
absolut	7 387	1 977	1 512	578	655	1 796	563	306
in %	100,0	26,8	20,5	7,8	8,9	24,3	7,6	4,1
Hessen								
absolut	2 734	690	688	258	325	537	200	36
in %	100,0	25,2	25,2	9,4	11,9	19,7	7,3	1,3
Niedersachsen ¹⁾								
Nordrhein-Westfalen								
absolut	7 302	1 328	1 520	778	886	2 092	695	3
in %	100,0	18,2	20,8	10,7	12,1	28,6	9,5	0,1
Rheinland-Pfalz								
absolut	2 879	689	586	363	182	804	247	8
in %	100,0	23,9	20,4	12,6	6,3	27,9	8,6	0,3
Saarland								
absolut	626	68	92	72	109	231	49	5
in %	100,0	10,9	14,7	11,5	17,4	36,9	7,8	0,8
Schleswig-Holstein								
absolut	1 570	485	356	149	186	258	97	39
in %	100,0	30,9	22,7	9,5	11,8	16,4	6,2	2,5

Tabelle A 1 b

Öffentliche und private Schulanlagen nach Zeitpunkt ihrer letzten Erweiterung bzw. ihres letzten Umbaus
Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten)

		Umgebaut bzw. erweitert in den Jahren ...					nicht umgebaut oder er- weitert	
		Zusammen	vor 1920	1920- 1944	1945- 1954	1955- 1964	1965- 1967	
Baden-Württemberg	absolut	2 105	-	210	249	869	777	3 041
	in %	40,9	0,0	4,1	4,8	16,9	15,1	59,1
Bayern	absolut	3 218	-	441	436	1 514	827	4 169
	in %	43,6	0,0	6,0	5,9	20,5	11,2	56,4
Hessen	absolut	1 365	57	77	234	550	447	1 369
	in %	49,9	2,1	2,8	8,6	20,1	16,3	50,1
Niedersachsen ⁺⁾								
Nordrhein-Westfalen	absolut	4 260	-	217	394	2 004	1 645	3 042
	in %	58,3	0,0	3,0	5,4	27,4	22,5	41,7
Rheinland-Pfalz	absolut	1 128	-	96	117	516	399	1 751
	in %	39,2	0,0	3,3	4,1	17,9	13,9	60,8
Saarland	absolut	274	6	13	46	110	99	352
	in %	43,8	1,0	2,1	7,3	17,6	15,8	56,2
Schleswig-Holstein	absolut	961	41	40	123	439	318	609
	in %	61,2	2,6	2,5	7,8	28,0	20,3	38,8

Tabelle A 2 a

Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen
Stand: 1967

Baden-Württemberg

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. m. Schul
Volksschulen	3 646	-	-	-
Volks- und Sonderschulen	104	-	104	-
Volks- und Realschulen	121	-	121	-
Volksschulen und Gymnasien	21	-	21	-
Volks- und berufsbildende Schulen	198	-	198	-
Volks-, Sonder- und Realschulen	-	-	-	-
Volks-, Sonder- und Berufsschulen	-	-	-	-
Volks-, Real- und Berufsschulen	-	-	-	-
Volks-, Realschulen und Gymnasien	-	-	-	-
Realschulen	101	-	-	-
Realschulen und Gymnasien	1	-	1	-
Real- und berufsbildende Schulen	11	-	11	-
Gymnasien	281	-	-	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	27	-	27	-
Berufsschulen	89	-	-	-
Berufs-, Berufsfachschulen	116	-	-	-
Berufs-, Berufsaufbauschulen	3	-	3	-
Berufs- und Fachschulen	21	-	-	-
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	41	-	-	41
Berufsfachschulen	42	-	-	-
Berufsfach- und Fachschulen	3	-	-	-
Fachschulen	19	-	-	-
Sonstige Kombinationen	294	-	-	-
Insgesamt	5 130	-	-	-

He A 2 b

Einrichtungen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen
Jahr: 1967

Hessen

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
Volksschulen	2 114	2 093	20	1
Volksschulen und Sonderschulen	24	-	22	2
Volksschulen und Realschulen	167	-	159	8
Volksschulen und Gymnasien	16	-	15	1
Volksschulen und berufsbildende Schulen	28	-	26	2
Volksschulen, Sonder- und Realschulen	10	-	-	10
Volksschulen, Sonder- und Berufsschulen	3	-	-	3
Volksschulen, Real- und Berufsschulen	9	-	-	9
Volksschulen, Realschulen und Gymnasien	8	-	-	8
Realschulen	38	35	3	-
Realschulen und Gymnasien	3	-	3	-
Real- und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
Gymnasien	154	153	1	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	10	-	5	5
Berufsschulen	27	23	3	1
Berufs-, Berufsfachschulen	57	-	44	13
Berufs-, Berufsaufbauschulen	2	-	2	-
Berufs- und Fachschulen	-	-	-	-
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	8	-	-	8
Berufsfachschulen	18	16	2	-
Berufsfach- und Fachschulen	6	-	6	-
Fachschulen	15	14	1	-
sonstige Kombinationen	18	-	2	16
Insgesamt	2 735	2 334	314	87
	100,0 %	85,3 %	11,5 %	3,2 %

Tabelle A 2 c

Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen
Stand: 1967

Rheinland-Pf.

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
Volksschulen	2 440	2 223	202	15
Volks- und Sonderschulen	36	-	19	17
Volks- und Realschulen	13	-	11	2
Volksschulen und Gymnasien	3	-	2	1
Volks- und berufsbildende Schulen	29	-	19	10
Volks-, Sonder- und Realschulen	-	-	-	-
Volks-, Sonder- und Berufsschulen	-	-	-	-
Volks-, Real- und Berufsschulen	-	-	-	-
Volks-, Realschulen und Gymnasien	-	-	-	-
Realschulen	47	45	2	-
Realschulen und Gymnasien	5	-	5	-
Real- und berufsbildende Schulen	4	-	4	-
Gymnasien	112	111	1	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	4	-	2	2
Berufsschulen	53	52	-	1
Berufs-, Berufsfachschulen	29	-	17	12
Berufs-, Berufsaufbauschulen	9	-	7	2
Berufs- und Fachschulen	5	-	3	2
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	18	-	-	18
Berufsfachschulen	27	27	-	-
Berufsfach- und Fachschulen	1	-	1	-
Fachschulen	45	45	-	-
Sonstige Kombinationen	22	-	10	12
Insgesamt	2 902	2 503	305	94
	100,0 %	86,3 %	10,5 %	3,2 %

5 A 2 d

Anlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen
1967

Saarland

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
Kinderschulen	451	343	101	7
Kinders- und Sonderschulen	15	-	12	3
Kinders- und Realschulen	-	-	-	-
Kinderschulen und Gymnasien	4	-	4	-
Kinders- und berufsbildende Schulen	22	-	15	7
Kinders-, Sonder- und Realschulen	-	-	-	-
Kinders-, Sonder- und Berufsschulen	-	-	-	-
Kinders-, Real- und Berufsschulen	-	-	-	-
Kinders-, Realschulen und Gymnasien	-	-	-	-
Kinderschulen	10	8	2	-
Kinderschulen und Gymnasien	1	-	1	-
Kinders- und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
Gymnasien	32	28	4	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
Berufsschulen	16	13	3	-
Berufs-, Berufsfachschulen	33	-	16	17
Berufs-, Berufsaufbauschulen	1	-	1	-
Berufs- und Fachschulen	1	-	1	-
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	1	-	-	1
Berufsfachschulen	8	8	-	-
Berufsfach- und Fachschulen	1	-	1	-
Fachschulen	5	5	-	-
Andere Kombinationen	9	1	3	5
Insgesamt	610	406	164	40
	100,0 %	66,5 %	26,9 %	6,6 %

Tabelle A 2 e

Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen
Stand: 1967

Schleswig-Holstein

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
Volksschulen	1 253	1 244	9	-
Volks- und Sonderschulen	37	-	36	1
Volks- und Realschulen	26	-	26	-
Volksschulen und Gymnasien	7	-	6	1
Volks- und berufsbildende Schulen	11	-	11	-
Volks-, Sonder- und Realschulen	6	-	-	6
Volks-, Sonder- und Berufsschulen	2	-	-	2
Volks-, Real- und Berufsschulen	1	-	-	1
Volks-, Realschulen und Gymnasien	3	-	-	3
Realschulen	65	62	3	-
Realschulen und Gymnasien	4	-	4	-
Real- und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
Gymnasien	66	65	1	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	4	-	-	4
Berufsschulen	15	12	1	2
Berufs-, Berufsfachschulen	11	-	4	7
Berufs-, Berufsaufbauschulen	-	-	-	-
Berufs- und Fachschulen	7	-	5	2
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	7	-	-	7
Berufsfachschulen	7	7	-	-
Berufsfach- und Fachschulen	4	-	1	3
Fachschulen	31	29	2	-
Sonstige Kombinationen	7	-	5	2
Insgesamt	1 574	1 419	114	41
	100,0 %	90,2 %	7,2 %	2,6 %

5 A 2 d

anlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen

Saarland

Q: 1967

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
kschulen	451	343	101	7
ks- und Sonderschulen	15	-	12	3
ks- und Realschulen	-	-	-	-
kschulen und Gymnasien	4	-	4	-
ks- und berufsbildende Schulen	22	-	15	7
ks-, Sonder- und Realschulen	-	-	-	-
ks-, Sonder- und Berufsschulen	-	-	-	-
ks-, Real- und Berufsschulen	-	-	-	-
ks-, Realschulen und Gymnasien	-	-	-	-
dschulen	10	8	2	-
dschulen und Gymnasien	1	-	1	-
il- und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
mnasien	32	28	4	-
mnasien und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
ufsschulen	16	13	3	-
ufs-, Berufsfachschulen	33	-	16	17
ufs-, Berufsaufbauschulen	1	-	1	-
ufs- und Fachschulen	1	-	1	-
ufs-, Berufsfach- und Fachschulen	1	-	-	1
ufsfachschulen	8	8	-	-
ufsfach- und Fachschulen	1	-	1	-
hschulen	5	5	-	-
stige Kombinationen	9	1	3	5
Insgesamt	610	406	164	40
	100,0 %	66,5 %	26,9 %	6,6 %

Tabelle A 2 e

Schulanlagen nach Zahl und Art der darin untergebrachten Schulen

Schleswig-Holstein

Stand: 1967

Untergebrachte Schulen	Insgesamt	davon Schulanlagen mit		
		1 Schule	2 Schulen	3 u. mehr Schulen
Volksschulen	1 253	1 244	9	-
Volks- und Sonderschulen	37	-	36	1
Volks- und Realschulen	26	-	26	-
Volksschulen und Gymnasien	7	-	6	1
Volks- und berufsbildende Schulen	11	-	11	-
Volks-, Sonder- und Realschulen	6	-	-	6
Volks-, Sonder- und Berufsschulen	2	-	-	2
Volks-, Real- und Berufsschulen	1	-	-	1
Volks-, Realschulen und Gymnasien	3	-	-	3
Realschulen	65	62	3	-
Realschulen und Gymnasien	4	-	4	-
Real- und berufsbildende Schulen	-	-	-	-
Gymnasien	66	65	1	-
Gymnasien und berufsbildende Schulen	4	-	-	4
Berufsschulen	15	12	1	2
Berufs-, Berufsfachschulen	11	-	4	7
Berufs-, Berufsaufbauschulen	-	-	-	-
Berufs- und Fachschulen	7	-	5	2
Berufs-, Berufsfach- und Fachschulen	7	-	-	7
Berufsfachschulen	7	7	-	-
Berufsfach- und Fachschulen	4	-	1	3
Fachschulen	31	29	2	-
Sonstige Kombinationen	7	-	5	2
Insgesamt	1 574	1 419	114	41
	100,0 %	90,2 %	7,2 %	2,6 %

Tabelle A 3

Schulen nach Schulträgern, Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten)
Stand: 1967

Schulträger	Bundes- gebiet	Baden- Württ.	Bayern	Länder des Bundesgebietes Hessen	Nieder- sachsen ¹⁾	Nordrh. - Westf.	Rheinl. - Pfalz	Saar- land	Schlesw. Holst.
a) Volksschulen									
Land		2	1	-	-	-	-	-	-
Regierungsbezirk		-	1	-	-	-	-	-	-
Landkreis		-	-	-	-	-	-	-	-
Stadt		-	-	-	9	-	-	-	-
Gemeinde		4 857	4 993	2 243	6 352	2 463	-	-	1 126
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	392	-	-	2
Schulverband		117	2 171	417	387	-	-	-	215
Öffentl. Träger		-	2	-	-	10	-	-	-
Privater Träger		3	26	3	8	-	-	22	70
Insgesamt		4 979	7 194	2 663	6 756	2 865	-	343	1 413
b) Realschulen									
Land		1	-	-	-	-	-	-	-
Regierungsbezirk		-	-	-	-	-	-	-	-
Landkreis		-	61	4	15	29	-	14	-
Stadt		-	-	-	16	-	-	-	-
Gemeinde		202	92	52	329	33	-	2	119
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	1	-	-	1
Schulverband		-	7	1	21	-	-	-	4
Öffentl. Träger		17	-	2	-	9	-	-	-
Privater Träger		-	123	-	54	-	-	-	-
Insgesamt		220	283	59	435	72	-	16	124
c) Gymnasien									
Land		12	18	-	-	78	9	30	23
Regierungsbezirk		-	-	-	-	-	-	-	-
Landkreis		6	42	51	7	54	-	-	2
Stadt		-	-	-	6	-	-	-	-
Gemeinde		357	178	80	361	41	-	2	38
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	-	-	-	-
Schulverband		5	10	9	2	-	-	-	3
Öffentl. Träger		71	-	55	-	31	-	7	5
Privater Träger		-	111	-	130	-	-	-	-
Insgesamt		451	359	195	584	135	-	39	71

noch Tabelle A 3

Schulträger	Bundes- gebiet	Baden- Württ.	Länder des Bundesgebietes				Saar- land	Schl. Holst.
			Bayern	Hessen	Nieder- sachsen ¹⁾	Nordrh. - Westf.		
d) Berufsschulen								
Land	-	-	2	4	-	-	2 ^{b)}	-
Regierungsbezirk	-	-	9	-	-	-	-	-
Landkreis	390	226	143	-	279	156	140	-
Amt	-	-	-	-	2	-	-	-
Gemeinde	245	153	113	-	442	90	16	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	2 ^{a)}	-	-
Schulverband	98	112	7	-	75	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	15	-	10	-	54	11 ^{b)}	4	-
Privater Träger	-	46	-	-	17	-	-	-
Insgesamt	748	548	277	-	869	261	160	-
e) Berufsfachschulen								
Land	2	4	-	-	9	-	-	-
Regierungsbezirk	-	6	-	-	-	-	-	-
Landkreis	18	1	1	-	1	3	1	-
Amt	-	-	-	-	-	-	-	-
Gemeinde	72	21	14	-	4	5	5	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	-	1	-
Schulverband	-	1	-	-	-	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	78	-	15	-	-	31	7	-
Privater Träger	-	113	-	-	82	-	-	-
Insgesamt	170	146	30	-	96	39	14	-
f) Fachschulen								
Land	3	16	4	-	-	16	7	-
Regierungsbezirk	-	1	-	-	-	-	-	-
Landkreis	-	102	-	-	3	27	4	-
Amt	-	-	-	-	-	1	-	-
Gemeinde	7	23	6	-	14	7	-	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	1	-	-
Schulverband	-	10	-	-	-	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	38	3	8	-	95	15	1	-
Private Träger	-	58	-	-	20	-	-	-
Insgesamt	48	213	18	-	132	67	12	-

a) Bezirksverband; - b) Heimberufsschule.

Tabelle A 3

Schulen nach Schulträgern, Länder des Bundesgebietes (ohne Stadtstaaten)
Stand: 1967

Schulträger	Bundes- gebiet	Länder des Bundesgebietes						
		Baden- Württ.,	Bayern	Hessen	Nieder- sachsen ⁺⁾	Nordrh. - Westf.	Rheinl. - Pfalz	Saar- land
a) Volksschulen								
Land		2	1	-	-	-	-	-
Regierungsbezirk		-	1	-	-	-	-	-
Landkreis		-	-	-	-	-	-	-
Stadt		-	-	-	9	-	-	-
Gemeinde		4 857	4 993	2 243	6 352	2 463	-	1 126
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	392	-	2
Schulverband		117	2 171	417	387	-	-	215
Öst., öffentl. Träger		-	2	-	-	10	-	-
Privater Träger		3	26	3	8	-	22	70
Insgesamt		4 979	7 194	2 663	6 756	2 865	343	1 413
b) Realschulen								
Land		1	-	-	-	-	-	-
Regierungsbezirk		-	-	-	-	-	-	-
Landkreis		-	61	4	15	29	14	-
Stadt		-	-	-	16	-	-	-
Gemeinde		202	92	52	329	33	2	119
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	1	-	1
Schulverband		-	7	1	21	-	-	4
Öst., öffentl. Träger		17	-	2	-	9	-	-
Privater Träger		-	123	-	54	-	-	-
Insgesamt		220	283	59	435	72	16	124
c) Gymnasien								
Land		12	18	-	-	78	9	30
Regierungsbezirk		-	-	-	-	-	-	-
Landkreis		6	42	51	7	54	-	2
Stadt		-	-	-	6	-	-	-
Gemeinde		357	178	80	361	41	2	38
Gemeinde- oder Zweckverband		-	-	-	-	-	-	-
Schulverband		5	10	9	2	-	-	3
Öst., öffentl. Träger		71	-	55	-	31	7	5
Privater Träger		-	111	-	130	-	-	-
Insgesamt		451	359	195	584	135	39	71

noch Tabelle A 3

Schulträger	Bundes- gebiet	Baden- Württ.	Länder des Bundesgebietes					Saar- land	Sch Hol	
			Bayern	Hessen	Nieder- sachsen ⁺⁾	Nordrh. - Westf.	Rheinl. - Pfalz			
d) Berufsschulen										
Land	-	-	2	4	-	-	2 ^{b)}	-	-	-
Regierungsbezirk	-	-	9	-	-	-	-	-	-	-
Landkreis	390	226	143	-	279	156	140	-	-	-
Amt	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-
Gemeinde	245	153	113	-	442	90	16	-	-	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	2 ^{a)}	-	-	-	-
Schulverband	98	112	7	-	75	-	-	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	15	-	10	-	54	11 ^{b)}	4	141	-	-
Privater Träger	-	46	-	-	17	-	-	-	-	-
Insgesamt		748	548	277	-	869	261	160	111	-
e) Berufsfachschulen										
Land	-	2	4	-	-	9	-	-	-	-
Regierungsbezirk	-	-	6	-	-	-	-	-	-	-
Landkreis	18	1	1	-	1	3	1	-	-	-
Amt	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gemeinde	72	21	14	-	4	5	5	-	-	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-
Schulverband	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	78	-	15	-	-	31	7	-	-	-
Privater Träger	-	113	-	-	82	-	-	-	-	-
Insgesamt		170	146	30	-	96	39	14	1	-
f) Fachschulen										
Land	-	3	16	4	-	-	16	7	-	-
Regierungsbezirk	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Landkreis	-	-	102	-	-	3	27	4	11	-
Amt	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-
Gemeinde	7	23	6	-	14	7	-	-	11	-
Gemeinde- oder Zweckverband	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Schulverband	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-
Sonst. öffentl. Träger	38	3	8	-	95	15	1	31	-	-
Privater Träger	-	58	-	-	20	-	-	-	-	-
Insgesamt		46	213	18	-	132	67	12	61	-

a) Bezirksverband; - b) Heimberufsschule.

Literaturverzeichnis

- Afheldt, H.: Infrastrukturbedarf bis 1980. Stuttgart, Berlin, Köln und Mainz 1967.
- Albers, W.: "Aufgabe und Stellung der Gemeinden im Finanzsystem der gesamten öffentlichen Hand". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19 (1958/59), S. 399-426.
- Albers, W.: "Die Aufgaben- und Einnahmenverteilung auf die öffentlichen Gebietskörperschaften und die gemeindliche Selbstverwaltung". In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1962, S. 65-92.
- Albers, W., Michalski, W., Oberhauser, A., Schmitz, E., und Thiel, E.: Sozialprodukt, öffentliche Haushalte und Bildungsaufgaben in der Bundesrepublik. Eine Projektion bis 1975. Stuttgart 1969 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 5).
- Arrow, K.: "Criteria for Social Investments". In: UNESCO (Hrsg.): Readings in the Economics of Education. Paris 1968, S. 869-880.
- Bahr, K.: "Zusammenfassende Darstellung verschiedener Ansätze zur Bildungsplanung". In: Institut für Bildungsforschung (Hrsg.): Internationales Seminar über Bildungsplanung. Berlin 1967, S. 29-51.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Entscheidung für Bildung. Haushaltsrede des Bayerischen Staatsministers für Unterricht und Kultus, Dr. Ludwig Huber, vor dem Bayerischen Landtag. München 1968 und (Manuskript) 1969.
- Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Der Schulentwicklungsplan. Dokumente zum Ausbau der weiterführenden Schulen in Bayern. O.O., o.J.
- Becker, G. S.: "Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis". In: Journal of Political Economy, Bd. 70 Suppl. (1962), S. 9-49.
- Becker, H.: "Die verwaltete Schule". In: Merkur, 1954, H. 12, S. 1155-1177.

- Berger, W.: Zur Theorie der Bildungsnachfrage. Ein Beitrag zur Identifizierung der Determinanten privater Nachfrage nach formaler Bildung. Berlin 1969 (Studien und Berichte, Bd. 19).
- Billerbeck, K.: Kosten-Ertrags-Analyse. Ein Instrument zur Rationalisierung der administrativen Allokation bei Bildungs- und Gesundheitsinvestitionen. Berlin 1968.
- Bojus, T.: "Bildungsangebot und Begabungsreserven". In: Südwestdeutsche Schulblätter, 1964, H. 1, S. 22-25.
- Bühl, W. L.: Schule und gesellschaftlicher Wandel. Stuttgart 1968.
- Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.): Bildungsbericht 1970. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Bonn 1970.
- Cube, F. v.: "Schulbau in pädagogischer Sicht". In: Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Schulbauinformationen Nr. 9. Berlin 1969, S. 87.
- Dahrendorf, R.: Bildung ist Bürgerrecht. Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik. Hamburg 1965.
- Denison, E. F.: "Measuring the Contribution of Education to Economic Growth". In: OECD (Hrsg.): The Residual Factor and Economic Growth. Paris 1964.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Sicherung der öffentlichen Ausgaben für Schulen und Hochschulen bis 1975. Bonn 1968.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Ganztagschulen. Bonn 1968.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zum Schulbau. Bonn 1969.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Einrichtung von Schulversuchen mit Gesamtschulen. Bonn 1969.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. Bonn 1969.
- Deutscher Bildungsrat: Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bericht zur Bildungspolitik. Bonn 1970 (Drucksache VI/925).

- Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.): Chancenlose Bildung durch Bildungschancen. Bildungsbedürfnis und Ausbildungsbedarf. Kernfragen unserer Bildungspolitik. Bonn 1970 (12. Gespräch zwischen Wissenschaft und Wirtschaft am 22. November 1968).
- Dorn, D., und Eckstein, G.: "Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung". In: Schmollers Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 88 (1968), H. 4, S. 441-456.
- Eckstein, O.: "A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria". In: Public Finance: Needs, Sources and Utilisation. Princeton, N.J., 1961.
- Ellwein, T.: Einführung in die Regierungs- und Verwaltungslehre. Stuttgart 1966.
- Ellwein, T.: "Regierungslehre als praktische Wissenschaft". In: Wissenschaft und Praxis. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages 1967. Köln und Opladen 1967, S. 21-34.
- Erdmann, K. D.: Vorwort. In: Deutscher Bildungsrat (Hrsg.): Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen. Bonn 1970, S. 13-24.
- Ernst, K.: "Begabungsreserven in ländlichen Gebieten". In: Der katholische Erzieher, 1963 (Beilage "Die Landschule").
- Fischer-Menshausen, H.: "Einige Bemerkungen zur Diskussion über die Finanzreform". In: Wirtschaftsdienst, Bd. 48 (1968), H. 9, S. 498-511.
- Flechtheim, O. K.: Futurologie - Möglichkeiten und Grenzen. Frankfurt a.M. und Berlin 1968.
- Freund, E.: "Finanzwirtschaftliche Aspekte der Aufgaben- und Lastenverteilung im Unterrichtswesen". In: Wirtschaft und Statistik, 1969, H. 12, S. 671-674.
- Freund, R.: Bildungsplanung, Bildungsinvestition, Bildungsertrag. Wien 1969.
- Frey, R. L.: Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen. Tübingen und Zürich 1970.
- Friedlaender, A. F.: "Public Investment Criteria: A Survey Article". In: Kausantalondellinen Aikakauskirja, 1964, S. 240-263.

- Friedrich-Naumann-Stiftung (Hrsg.): Finanzreform - Staatsreform. Bad Godesberg 1967.
- Fuchs, A.: Methodische Beiträge zur Analyse und Planung der Bau-, Instandhaltungs- und Betriebskosten. Nutzenkostenrechnung. Berlin 1970 (Schulbaustudien 9).
- Furck, K. L.: "Gibt es eine Begabungsreserve?" In: Niedersächsische Lehrerzeitung, 1963, H. 12, S. 5 f.
- Galbraith, J. K.: Die moderne Industriegesellschaft. München 1968.
- Geipel, R.: Sozialräumliche Strukturen des Bildungswesens. Studien zur Bildungsökonomie und zur Frage der gymnasialen Standorte in Hessen. Frankfurt a.M., Berlin, Bonn und München 1965.
- Geipel, R.: Bildungsplanung und Raumordnung. Frankfurt a.M., Berlin, Bonn und München 1968.
- Geipel, R.: "Regionalplanung und Bildungschancen". In: Schulmanagement, 1970, H. 1, S. 32-35.
- Haller, H.: "Zur Problematik der Kreditfinanzierung öffentlicher Ausgaben". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 19 (1958/59), S. 72-91.
- Haller, H.: "Das Gutachten zur Finanzreform". In: Konjunkturpolitik, 1966, S. 69-105.
- Haller, H.: "Neue Motivation der Staatsverschuldung?" In: Ders. und Recktenwald, H. C. (Hrsg.): Finanz- und Geldpolitik im Umbruch. Mainz 1969, S. 301-326.
- Handlos, F.: "Zum gegenwärtigen Stand der Gebiets- und Verwaltungsreform in der Bundesrepublik Deutschland". In: Zeitschrift für Politik, Bd. 15 (1968), H. 4, S. 464-475.
- Hansen, L. W.: "Total and Private Rates of Return to Investment in Schooling". In: Journal of Political Economy, Bd. 71 (1963), S. 128-140.
- Hartung, K., Nuthmann, R., und Winterhager, W. D.: Politologen im Beruf. Das Innovationspotential einer neuen akademischen Fachrichtung. Stuttgart 1970.
- Heckel, H.: Die Städte und ihre Schulen. Stuttgart 1959.
- Heckel, H., und Seipp, P.: Schulrechtskunde. 4. Aufl., Berlin, Neuwied und Darmstadt 1969.

- Hegelheimer, A.: "Bildungsökonomie und Bildungsplanung. Eine kritische Untersuchung der Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Bildungspolitik". In: Konjunkturpolitik, 1968, S. 11-40 und S. 93-133.
- Herrmann, D. L.: "Der Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Gemeinden der Bundesrepublik". Teil 1: "Allgemeine Finanzausweisungen und Umlagen"; Teil 2: "Die zweckgebundenen Finanzausweisungen"; Teil 3: "Ein kritischer Vergleich der Ausgleichsleistungen". In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Mitteilungen, 1967, H. 1, S. 77-104; H. 2, S. 147-158; H. 4, S. 297-312.
- Der Hessische Kultusminister (Hrsg.): Hessen '80. Schulentwicklungsplan I. Wiesbaden 1970.
- Hessischer Landtag (Hrsg.): Zweiter Bericht des Haushaltsausschusses zu der Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf für ein Gesetz über den Hessischen Investitionsfonds. Wiesbaden 1970 (6. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3069).
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ein neuer Weg in die Zukunft. Wiesbaden 1965.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ergebnisrechnung für die Jahre 1965 bis 1967. Wiesbaden 1968.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968 bis 1970. Wiesbaden 1968.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Hessen '80. Großer Hessenplan. Wiesbaden 1970.
- Hirsch, W. Z.: "Determinants of Public Education Expenditures". In: National Tax Journal, Bd. 13 (1960), S. 29-40.
- Hitpaß, J.: Abiturientennachwuchs in der Realschule. Ratingen 1967.
- Hüfner, K.: Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung. Berlin 1969 (Studien und Berichte, Bd. 17).
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Kommunale Finanzreform. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission für die Finanzreform. O.O. 1967.

- Klaffke, K.: Schulstandort und Schulregion. Hannover 1968 (Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover, Bd. 5).
- Klotz, E.: "Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungs-körperschaften in der Regionalplanung. Zugleich ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden". In: Die öffentliche Verwaltung, 1967, H. 6, S. 184-192.
- Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966.
- Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau der Höheren Schule und der Realschule. Ratingen 1965 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 1).
- Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau der Grundschule und der Hauptschule. Ratingen 1966 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 3).
- Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau des Gymnasiums und der Realschule. Zwischenbericht 1967. Ratingen 1967 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 5).
- Der Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein: "Generalschulbauplan für das Land Schleswig-Holstein. Allgemeinbildende Schulen" (Erlaß vom 2. Nov. 1970 - X 16 - 01/001). In: Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 47, 23. Nov. 1970, S. 663-685.
- Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Richtlinien für den ersten Abschnitt. Villingen 1966 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 1).
- Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Verwirklichung des ersten Abschnitts. Villingen 1968 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 14).

- Hegelheimer, A.: "Bildungsökonomie und Bildungsplanung. Eine kritische Untersuchung der Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Bildungspolitik". In: Konjunkturpolitik, 1968, S. 11-40 und S. 93-133.
- Herrmann, D. L.: "Der Finanzausgleich zwischen den Ländern und den Gemeinden der Bundesrepublik". Teil 1: "Allgemeine Finanzausweisungen und Umlagen"; Teil 2: "Die zweckgebundenen Finanzausweisungen"; Teil 3: "Ein kritischer Vergleich der Ausgleichsleistungen". In: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.): Mitteilungen, 1967, H. 1, S. 77-104; H. 2, S. 147-158; H. 4, S. 297-312.
- Der Hessische Kultusminister (Hrsg.): Hessen '80. Schulentwicklungsplan I. Wiesbaden 1970.
- Hessischer Landtag (Hrsg.): Zweiter Bericht des Haushaltsausschusses zu der Vorlage der Landesregierung betreffend den Entwurf für ein Gesetz über den Hessischen Investitionsfonds. Wiesbaden 1970 (6. Wahlperiode, Drucksache Nr. 3069).
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ein neuer Weg in die Zukunft. Wiesbaden 1965.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Ergebnisrechnung für die Jahre 1965 bis 1967. Wiesbaden 1968.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Der Große Hessenplan. Durchführungsabschnitt für die Jahre 1968 bis 1970. Wiesbaden 1968.
- Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.): Hessen '80. Großer Hessenplan. Wiesbaden 1970.
- Hirsch, W. Z.: "Determinants of Public Education Expenditures". In: National Tax Journal, Bd. 13 (1960), S. 29-40.
- Hitpaß, J.: Abiturientennachwuchs in der Realschule. Ratingen 1967.
- Hüfner, K.: Traditionelle Bildungsökonomie und systemorientierte Bildungsplanung. Berlin 1969 (Studien und Berichte, Bd. 17).
- Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (Hrsg.): Kommunale Finanzreform. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Sachverständigenkommission für die Finanzreform. O.O. 1967.

Klaaffke, K.: Schulstandort und Schulregion. Hannover 1968 (Schriftenreihe der Arbeitsgruppe Standortforschung der Technischen Universität Hannover, Bd. 5).

Klotz, E.: "Zuständigkeit der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften in der Regionalplanung. Zugleich ein Beitrag zum Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden". In: Die öffentliche Verwaltung, 1967, H. 6, S. 184-192.

Kommission für die Finanzreform: Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1966.

Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau der Höheren Schule und der Realschule. Ratingen 1965 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 1).

Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau der Grundschule und der Hauptschule. Ratingen 1966 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 3).

Der Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Ausbau des Gymnasiums und der Realschule. Zwischenbericht 1967. Ratingen 1967 (Strukturförderung im Bildungswesen des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 5).

Der Kultusminister des Landes Schleswig-Holstein: "Generalschulbauplan für das Land Schleswig-Holstein. Allgemeinbildende Schulen" (Erlaß vom 2. Nov. 1970 - X 16 - 01/001). In: Amtsblatt für Schleswig-Holstein, Nr. 47, 23. Nov. 1970, S. 663-685.

Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Richtlinien für den ersten Abschnitt. Villingen 1966 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 1).

Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Schulentwicklungsplan Baden-Württemberg. Verwirklichung des ersten Abschnitts. Villingen 1968 (Bildung in neuer Sicht, Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 14).

- Kultusministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): "Schulentwicklungsplan für das berufliche Schulwesen. Richtlinien für die Testplanung". In: Kultus und Unterricht, 1968, H. 8, S. 758-773.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Düsseldorf 1970.
- Lang, E.: "Der Hessische Investitionsfonds. Revolving System für kommunale Investitionsfinanzierung". In: Hessische Gemeindezeitung, 1970, H. 3, S. 58 f.
- Lang, E.: "Entwurf eines Gesetzes über den Hessischen Investitionsfonds". In: Hessische Gemeindezeitung, 1970, H. 5, S. 111-114.
- List, E.: Das nationale System der politischen Ökonomie. Tübingen 1959.
- Loehrke, T., und Gebauer, B.: Gründe für oder gegen die Wahl weiterführender Schulen in verschiedenen Bevölkerungskreisen. Frankfurt a.M. 1965.
- Loschelder, W.: Grundgedanken der Finanzreform. Göttingen 1966.
- Luhmann, N.: "Politische Planung". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 1966, S. 271-296.
- Merrett, S.: "The Rate of Return to Education: A Critique". In: Oxford Economic Papers (New Series), Bd. 18 (1966), H. 3, S. 289-303.
- Miller, H. P.: "Annual and Lifetime Income in Relation to Education". In: American Economic Review, Bd. 50 (1960), H. 5, S. 962-986.
- Mincer, J.: "Investment in Human Capital and Personal Income Distribution". In: Journal of Political Economy, Bd. 66 (1958), S. 281-302.
- Miner, J.: Social and Economic Factors in Spending for Public Education. Syracuse, N.Y., 1963.
- Der Minister für Kultus, Unterricht und Volksbildung (Hrsg.): Auf dem Weg in unsere Welt von morgen. Eine bildungspolitische Bestandsaufnahme. Saarbrücken 1969.
- Der Minister für Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten (Hrsg.): "Richtlinien für die Planung von Schul- und Hochschulbauten" (Runderlaß vom 23. Febr. 1967). In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 1967, S. 366.

- Ministerium für Unterricht und Kultus Rheinland-Pfalz
(Hrsg.): Bedarfs- und Finanzierungsplan für
den Ausbau des Schulwesens in Rheinland-Pfalz
1965-1975. O.O. 1964.
- Müthling, H.: Die Geschichte der deutschen Selbstverwal-
tung. Köln 1966.
- Musgrave, R. A.: "Theorie der öffentlichen Schuld". In:
Gerloff, W., und Neumark, F. (Hrsg.): Hand-
buch der Finanzwissenschaft. Bd. 3, 2. Aufl.,
Tübingen 1958, S. 68-137.
- Naschold, F.: "Demokratie und Komplexität". In: Politische
Vierteljahresschrift, 1968, S. 494-518.
- Naschold, F.: Organisation und Demokratie. Stuttgart, Ber-
lin, Köln und Mainz 1969.
- Neumark, F., u.a.: Die Finanzreform und die Gemeinden.
Stuttgart 1966.
- Der Niedersächsische Kultusminister (Hrsg.): Materialien
und Untersuchungen zu einem Schulbedarfs-
plan für Niedersachsen. Hannover 1965.
- Der Niedersächsische Kultusminister (Hrsg.): Landesschul-
plan für Niedersachsen. I. Schulbereiche und
Standorte für die allgemeinbildenden Schulen.
O.O. 1968.
- Palm, G.: "Die öffentlichen Investitionen für das Bildungs-
wesen". In: Deutscher Beamtenbund (Hrsg.):
Die volkswirtschaftliche Bedeutung der öffent-
lichen Investitionen. Umfang und Bedarf. Bad
Godesberg 1964.
- Palm, G.: Die Kaufkraft der Bildungsausgaben. Ein Beitrag
zur Analyse der öffentlichen Ausgaben für
Schulen und Hochschulen in der Bundesrepublik
Deutschland 1950 bis 1962. Olten und Freiburg
1966.
- Peisert, H.: Soziale Lage und Bildungschancen in Deutsch-
land. München 1967.
- Picht, G.: Prognose, Utopie, Planung. Stuttgart 1967.
- Rechnungshof Baden-Württemberg: Bemerkungen und Denkschrift
zur Landeshaushaltsrechnung von Baden-Württem-
berg für das Rechnungsjahr 1967.
- Riese, H.: Die Ermittlung des Bedarfs an Hochschulabsolven-
ten in der Bundesrepublik Deutschland. Wies-
baden 1967.

- Riese, H.: "Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens". In: Konjunkturpolitik, Bd. 14 (1968), H. 5/6, S. 261-290.
- Riese, H.: "Das Ertrags-Kosten-Modell in der Bildungsplanung". In: Hifner, K., und Naumann, J. (Hrsg.): Bildungsökonomie. Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag. Stuttgart 1969, S. 123-138.
- Roeloffs, K.: "Notizen zum Verhältnis von Planung und Verwaltung im Bildungswesen". In: Gesamtschule, 1970, H. 1, S. 28-31.
- Rolff, H. G.: "Rationalisierung, Technisierung und Betriebsgröße von Schulen". In: WWI-Mitteilungen, 1967, H. 8/9, S. 238-245.
- Ronge, V., und Schmieg, G.: "Planung und Demokratie". In: Futurum, 1970, H. 2, S. 216-250.
- Roth, H. (Hrsg.): Begabung und Lernen. Ergebnisse und Folgerungen neuer Forschungen. Stuttgart 1968 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 4).
- Ruprecht, E.: Bayern überprüft seine Begabtenreserven. München o.J. (1964).
- Schmid, H.: "Die Finanzierung des Schulbaus in Bayern". In: Bayerisches Staatsministerium für Unterricht und Kultus (Hrsg.): Schulbau in Bayern. München 1968.
- Schmittlein, K.: Berechnungsmodell für die Vorausschätzung der Zahl der Schüler und Schulabgänger. Methodische Studie mit den Ergebnissen einer ersten Rechnung für Bayern. Stuttgart 1969.
- Schmitz, E.: Die öffentlichen Ausgaben für Schulen in der Bundesrepublik Deutschland 1965 bis 1970. Stuttgart 1967.
- Schmitz, E.: "Projektionen der Bildungsausgaben bis 1975. Ein Beitrag zur Diskussion der Bildungsfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland". In: Albers, W., Michalski, W., Oberhauser, A., Schmitz, E., und Thiel, E.: Sozialprodukt, Öffentliche Haushalte und Bildungsaufgaben in der Bundesrepublik. Eine Projektion bis 1975. Stuttgart 1969 (Gutachten und Studien der Bildungskommission, Bd. 5).

- Schneider, E. (Hrsg.): Rationale Wirtschaftspolitik und Planung in der Wirtschaft von heute. Berlin 1967 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 45).
- Schüler, M., u.a.: Zur Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover 1964 (Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung).
- Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Schulbau-bibliographie 1. Berlin 1968.
- Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Beiträge zu Fragen der Flexibilität im Schulbau. Berlin 1969 (Schulbaustudien 7).
- Schulbauinstitut der Länder in Berlin (Hrsg.): Pädagogische Aspekte des Schulbaus. Bericht über die Schulbau-Seminare des Europarats 1968/69 in Ottenstein und Leiden. Berlin 1969.
- Schultz, Th. W.: "Capital Formation by Education". In: Journal of Political Economy, Bd. 68 (1960), S. 571-583.
- Shonfield, A.: Geplanter Kapitalismus. Köln und Berlin 1968.
- Smith, A.: Ursachen und Natur des Volkswohlstandes. Leipzig 1933.
- Spaniol, O.: Das Verhältnis zwischen Staat und Kommunen auf dem Gebiet des Schulwesens in der Bundesrepublik Deutschland. Marburg: Jur. Diss. 1960.
- Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Oberste Landesplanungsbehörde (Hrsg.): Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz. Bd. 1 und 2, Mainz 1968.
- Stadtschulamt Frankfurt a.M. (Hrsg.): Grundschulmodelle. Frankfurt a.M. 1970 (Schriftenreihe zum Schulwesen der Stadt Frankfurt a.M., H. 8).
- Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: "Erklärung der Kultusministerkonferenz anlässlich ihrer 100. Plenarsitzung vom 5./6. März 1964". In: Dies. (Hrsg.): Kulturpolitik der Länder 1963-1964. Bonn 1965, S. 34 f.
- Statistisches Bundesamt: Fachserie L, Finanzen und Steuern, Reihe 1: Haushaltswirtschaft von Bund, Ländern und Gemeinden. II. Jahresabschlüsse: Öffentliche Finanzwirtschaft 1967. Wiesbaden 1970.

- Storbeck, D.: "Die Regionalisierung der Bildungspolitik". In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 19 (1968), S. 446-463.
- Timm, H.: "Gemeindefinanzpolitik in den Wachstumszyklen". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 28 (1969), S. 441-459.
- Timm, H., und Jecht, H. (Hrsg.): Kommunale Finanzen und Finanzausgleich. Berlin 1964.
- Vaizey, J. E.: The Economics of Education. London 1962.
- Wagener, F.: "Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung". In: Archiv für Kommunalwissenschaften, 1964, S. 237-258.
- Wagener, F.: Neubau der Verwaltung. Berlin 1969.
- Weber, W.: "Raumordnung und Verwaltungsgliederung". In: Der Gemeinderat, 1965, S. 242-249.
- Weisbrod, B. A.: "Education and Investment in Human Capital". In: Journal of Political Economy, Bd. 70 (1962), S. 106-123.
- Widmaier, H. P.: "Zur Planung von Sozialinvestitionen". In: Hifner, K., und Naumann, J. (Hrsg.): Bildungsökonomie. Eine Zwischenbilanz. Friedrich Edding zum 60. Geburtstag. Stuttgart 1969, S. 167-182.
- Widmaier, H. P., und Bahr, K.: Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik. Stuttgart 1966.
- Widmaier, H. P., und Mitarbeiter: Bildung und Wirtschaftswachstum. Eine Modellstudie zur Bildungsplanung. Villingen 1966 (Schriftenreihe des Kultusministeriums Baden-Württemberg zur Bildungsforschung, Bildungsplanung, Bildungspolitik, Reihe A, Nr. 3).
- Winterhager, W. D.: Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung. Stuttgart 1969.
- Winterhager, W. D.: "Aktive Bildungspolitik und Beschäftigung". In: Zeitschrift für Pädagogik, 1970, H. 3, S. 396-406.
- Württembergischer Gemeindetag: "Verbandsversammlung des Württembergischen Gemeindetags". In: Württembergische Gemeindezeitung, 1968, H. 20.

- Zimmermann: "Der Berufswechsel nach abgeschlossener Lehrzeit. Ergebnisse einer 1961 in Berlin (West) durchgeführten Stichprobenerhebung". In: Berliner Statistik, 17. Jg. (1963), H. 1, S. 2-4.
- Zimmermann, H.: "Der letzte 'klassische' Deckungsgrundsatz". In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 24 (1965), S. 70-83.
- Zohlhöfer, W.: "Lokalisierung und Institutionalisierung der Infrastrukturplanung im föderativen System: Das Beispiel der Gemeinschaftsaufgaben in der BRD". In: Jochimsen, R., und Simonis, U. E. (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik. Berlin 1970 (Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 53).
- Schulgesetze (beziehungsweise Schulverwaltungsgesetze, Schulordnungsgesetze, Schulfinanzierungsgesetze), Verordnungen und Richtlinien der untersuchten Länder (außer Saarland) in:
- Seipp, P., u.a. (Hrsg.) Schulrecht. Ergänzbare Sammlung der Vorschriften für Schule und Schulverwaltung. Neuwied und Berlin 1965 ff.
- Für das Saarland:
- Der Minister für Kultus, Unterricht und Volksbildung (Hrsg.): Amtliches Schulblatt für das Saarland.
- Ab 1968:
- Der Minister des Innern (Hrsg.): Gemeinsames Ministerialblatt Saarland.

Lebenslauf

Als Sohn des Industriekaufmanns Kurt Boehm und seiner Ehefrau Marta Johanna wurde ich am 1.7.1940 in Berlin geboren. Nach dem Besuch der 3. Volksschule in Berlin-Wilmersdorf ging ich von 1951 bis 1960 in das Evangelische Gymnasium Berlin, wo ich am 23.2.1960 die Reifeprüfung bestand.

Anschließend studierte ich an der Freien Universität Berlin und der Universität München Volkswirtschaft und Publizistik. Die Diplomprüfung in Volkswirtschaft bestand ich am 9.2.1966 an der Freien Universität Berlin.

Nach vier Monaten, in denen ich als Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre der Freien Universität arbeitete, wechselte ich am 1.9.1966 zum Institut für Bildungsforschung, wo ich seither als wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Bildungsrates tätig war. Dabei habe ich Kenntnisse vor allem in Bildungsökonomie, Bildungssoziologie und Bildungsrecht erworben. Ich wirkte an den Entwürfen von Empfehlungen zur Sicherung der öffentlichen Bildungsausgaben, zum Schulbau, sowie am "Strukturplan für das Bildungswesen" mit. Ferner beschäftigte ich mich mit Berufsbildungsfinanzierung, insbesondere mit dem englischen System, das ich während zweier Englandaufenthalte 1967 und 1969 untersuchte.

In den Jahren 1969 und 1970 verfaßte ich zusammen mit Dr. Hedwig Rudolph im Auftrage des Deutschen Bildungsrates ein Gutachten zur "Kompetenz- und Lastenverteilung im Schulsystem".

Seit 1971 arbeite ich im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel an einem Projekt "Finanzierungsmodelle der Aus- und Weiterbildung".

Die vorliegende Arbeit ist eine Untersuchung über die Geschichte der deutschen Literatur im 19. Jahrhundert. Sie ist in drei Teile gegliedert: I. Die deutsche Literatur im 19. Jahrhundert, II. Die deutsche Literatur im 19. Jahrhundert, III. Die deutsche Literatur im 19. Jahrhundert.

Der erste Teil ist eine allgemeine Einführung in die Geschichte der deutschen Literatur im 19. Jahrhundert. Er behandelt die wichtigsten literarischen Strömungen und die wichtigsten Autoren der Zeit.

Der zweite Teil ist eine eingehende Untersuchung der deutschen Literatur im 19. Jahrhundert. Er behandelt die wichtigsten literarischen Strömungen und die wichtigsten Autoren der Zeit.

Der dritte Teil ist eine eingehende Untersuchung der deutschen Literatur im 19. Jahrhundert. Er behandelt die wichtigsten literarischen Strömungen und die wichtigsten Autoren der Zeit.

